

INE/CG26/2021

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA POR LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LO ESTABLECIDO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ATRIBUIBLE AL PRESIDENTE DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020, EN ACATAMIENTO A LO ESTABLECIDO POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-3/2021

G L O S A R I O

<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>PRD</i>	Partido de la Revolución Democrática
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES RELEVANTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, el *PRD* presentó queja en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador por la indebida intromisión en el Proceso Electoral actualmente en curso, promoción personalizada y la violación a los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad,

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

derivado de las manifestaciones realizadas en la conferencia matutina, de veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

Para el *PRD*, los hechos denunciados violan, esencialmente, los artículos 41 y 134 de la *Constitución*, así como la resolución de este *Consejo General*, denominada “RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INE, MEDIANTE LA CUAL SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE FIJAN LOS MECANISMOS Y CRITERIOS TENDENTES A GARANTIZAR LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2020-2021.”

Por tal motivo, solicitó tutela preventiva para que “de inmediato se ordene al Titular del Poder Ejecutivo al licenciado Andrés Manuel López Obrador, así como a todo servidor público del gobierno federal, se abstenga de incluir en su discurso, sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole.”

El veintinueve de diciembre siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**; admitió a trámite el asunto y certificó el vínculo de internet ofrecido por el quejoso en el que consta la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

II. DICTADO DE MEDIDAS CAUTELARES

El treinta de diciembre de dos mil veinte, la Comisión de Quejas y Denuncias, por unanimidad de votos, dictó el Acuerdo **ACQyD-INE-33/2020**, en los términos siguientes:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el Considerando CUARTO, apartado II, de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se ordena al presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, se abstenga de continuar realizando actos que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con el objeto de resguardar el principio de equidad en el Proceso Electoral en curso.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

TERCERO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares, respecto del posible uso indebido de recursos públicos en términos y por las razones establecida en el Considerando CUARTO, apartado III, de la presente Resolución.

CUARTO. 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.

QUINTO. En términos del Considerando QUINTO 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.

III. REVOCACIÓN DEL ACUERDO DE MEDIDAS CAUTELARES

El ocho de enero de dos mil veintiuno, la *Sala Superior* dictó resolución dentro del expediente **SUP-REP-3/2021**, en el sentido de **revocar** el referido acuerdo ACQyD-INE-33/2020, por considerar que, dadas las características del caso, lo novedoso del tema, la relevancia del mismo, y la competencia original y residual del *Consejo General*, debía ser éste el órgano competente para conocer y resolver sobre la solicitud de medidas cautelares, y no la Comisión de Quejas y Denuncias.

La resolución fue notificada al *INE* el diez de enero siguiente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

Este Consejo General es competente para conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares formulada por el *PRD*, derivado de actos imputables al Presidente de México con posible impacto en el actual Proceso Electoral Federal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D, y Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la *Constitución*; 35, 44, párrafo 1, inciso jj); 162, párrafo 1, inciso a); 163, párrafo 1; 459, párrafo 1, inciso a); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción I, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Concretamente, en este asunto, el Consejo General es competente para dictar el presente Acuerdo de medidas cautelares, en cumplimiento a lo establecido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con clave **SUP-REP-3/2021**, en la que determinó que este Consejo debe conocer y resolver sobre la petición de medidas cautelares, dadas las particularidades del asunto y la competencia originaria y residual de este órgano, como se advierte de la siguiente transcripción:

“La Sala Superior considera que, en el caso, dadas la particularidades y alcances debe ser conocido y resuelto por el Consejo General del INE, como órgano máximo de dirección, al tratarse de un caso con particularidades trascendentes y novedosas, relacionadas con la emisión de medidas inhibitorias, las cuales no están expresamente previstas como competencia del Comité de Quejas (*sic*) o bien de los órganos desconcentrados del referido instituto.”

SEGUNDO. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. Las medidas cautelares y su vertiente o modalidad inhibitoria, aplicable al presente asunto

Desde la instauración del Procedimiento Especial Sancionador como la principal vía para restaurar el orden jurídico durante los procesos electorales y para reencauzar las actividades de los actores políticos y de los sujetos obligados, a través de las atribuciones correctivas e inhibitorias que tienen las autoridades comiciales, más allá de sus facultades sancionadoras, para depurar todas aquellas conductas que pudieran afectar los principios rectores de la función electoral y las condiciones de equidad en un proceso y para asegurar la observancia de los principios que caracterizan a las elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el voto universal, libre, secreto y directo, en el sistema electoral mexicano se han adoptado los principios generales de las medidas cautelares.

Así, siguiendo la doctrina tradicional de las medidas cautelares, en un principio se determinó que 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

- 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.

De forma reiterada en las resoluciones emitidas tanto en sede administrativa como en la jurisdiccional se ha sostenido que la medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización. Esto es, se ha hecho referencia a lo que en la doctrina tradicional se ha denominado como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, por lo que se ha estimado que se pueden tutelar cautelarmente aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

En el año dos mil quince, la Sala Superior acogió en su jurisprudencia la visión contemporánea de la tutela cautelar.

En efecto, el seis de enero de dos mil quince, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-25/2014, la *Sala Superior* determinó que:

“El enfoque actual de los derechos humanos ha generado que en la doctrina procesal contemporánea se replanteen instituciones jurídicas procesales a fin de generar su más amplia y efectiva tutela. El derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso es considerado como eje rector en esta reformulación. Se parte de la base de que el justiciable merece una amplia protección y garantía de sus derechos la cual debe guardar correspondencia con los instrumentos procesales de forma tal, que no se constituyen en obstáculos para su protección y garantía. Se estima que el justiciable tiene derecho a que el órgano jurisdiccional le brinde una tutela que resulte adecuada para **solucionar** o **prevenir** en forma real y oportuna los diferentes tipos de conflictos.

En esa línea, se habla de la **tutela diferenciada** como un derecho del justiciable frente al Estado, a fin de dotar de efectividad al proceso, para alcanzar la correspondencia exacta entre el derecho sustantivo y los instrumentos procesales.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Las manifestaciones de este tipo de tutela son de dos tipos: en cuanto a su contenido, la tutela puede ser específica o resarcitoria y por su oportunidad **preventiva o represiva**.

La tutela represiva se refiere a los mecanismos que tienen por función **eliminar** los obstáculos que impiden la satisfacción del derecho lesionado que aún se mantiene o **satisfacer** el interés que reemplaza al original. En cambio, la tutela **preventiva** está relacionada con los mecanismos que tienen por función *eliminar el peligro de que se lesione el interés original o el peligro de que esta lesión no pueda ser remediada*.

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

Se pide un comportamiento específico respecto a una obligación que ha sido incumplida, pero que no ha causado daño aún. De manera cautelar se solicita la **prevención de un daño inminente**.

La tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar las medidas de precaución necesarias para que ese daño no se genere. No tiene el carácter sancionatorio, pues busca prevenir una actividad que a la postre puede resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

La tutela preventiva se concibe como una tutela contra el peligro de práctica, de continuación o de repetición del ilícito. Es para prevenir el ilícito, entendido como un acto contrario a una norma regulativa de mandato, esto es, la acción o conducta (activa o de omisión) susceptible de ser calificada como obligatoria o prohibida. La norma que regula el mandato (regla o principio) es la que le da el calificativo de obligatorio o prohibido.

El amplio sector de la doctrina que apoya la tutela preventiva parte del supuesto de que **existen valores, principios y derechos** que requieren de una tutela específica, real y dúctil, pues todo lo que está reconocido por el derecho sustancial debe encontrar una verdadera protección y garantía, a través de la cual no solo se obligue a cesar las actividades que causan el daño, sino a adoptar las medidas necesarias para evitar el comportamiento lesivo. De ahí que postulen que la tutela preventiva se dirige a que el peligro de lesión sobre un determinado valor, principio o derecho no sobrevenga, que no se lleve a cabo la actividad lesiva, o bien, que se impida la continuación o repetición de esa actividad.

Sostienen que el carácter instrumental de las medidas cautelares las ubica como los medios idóneos para tutelar directamente los mandatos (obligaciones o

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos (*fomus boni iuris*, *periculum in mora*, proporcionalidad y, en su caso, indemnización) pero comprendidos de manera diferente, pues el *fomus boni iuris* (aparición del buen derecho) ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la **protección y garantía de derechos fundamentales** (individuales o colectivos) y con los **valores y principios reconocidos en el bloque de constitucionalidad.**”

En esa resolución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral reconoció el poder cautelar como parte de las potestades que confiere el principio de supremacía constitucional a las autoridades electorales (administrativa y jurisdiccional). Reconoció que la autoridad administrativa electoral está facultada para ordenar **cualquiera de las modalidades de las medidas cautelares**, con el fin de evitar que se afecten los bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente o que se vulneren los principios rectores del Proceso Electoral.

En ese precedente, reiterado de manera consecutiva en diversas sentencias y recogido en la Jurisprudencia 14/2015 emitida por la *Sala Superior*, de rubro **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**, la máxima autoridad jurisdiccional definió que **la intervención de cautelares en la materia electoral va más allá de las medidas tradicionales de conservación y resguardo, esto es, reconoció la amplitud funcional de la tutela cautelar por cualquiera de las modalidades provisionales.**

Aunque la doctrina procesal contemporánea¹ reconoce varias manifestaciones o modalidades de la tutela cautelar provisional², en el presente caso solo se analizará la modalidad de la **tutela inhibitoria**, dado que al resolver el SUP-REP-156/2020 y acumulado, la Sala Superior adoptó este tipo de tutela cautelar a fin de **vincular** a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal, Estatal y Municipal a apearse a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y a observar de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa electoral, en razón de que todas las autoridades tienen el deber de velar por el respeto y cumplimiento de los principios rectores y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución, en particular, se refirió a la directriz constitucional establecida en el párrafo séptimo de dicho precepto, para que todas y todos los

¹ Puede consultarse: Osvaldo Alfredo Gozaíni. *Elementos de Derecho Procesal Civil*. Ediar, Buenos Aires, 2005, pp 473-499; Osvaldo Alfredo Gozaíni. *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral número 27; Luis Guilherme Marinoni. *Tutela inhibitoria: la tutela de prevención del ilícito*. Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Vol. 26, número 26, 2000, consultable en: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/177/pdf>

² Entre otras, la tutela preventiva, la tutela anticipatoria, las tutelas especiales diferenciadas, las de satisfacción inmediata y las de creación judicial.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

servidores públicos de todos los niveles de gobierno apliquen con imparcialidad los recursos de origen público, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Tutela Inhibitoria. Su característica principal es ser precautoria, esto es, impedir que un ilícito se concrete, continúe o se repita. En palabras de Marinoni, la tutela inhibitoria no tiene el daño entre sus presupuestos, su objetivo es el ilícito. Prescinde de los posibles efectos concretos del ilícito, pues tiene en consideración solamente la probabilidad de que éste se realice.

Para Gozaíni, la tutela inhibitoria supone el tránsito de la reparación *ex post facto* a la prevención anticipada que lleva un cambio considerable para la atención normativa. Implica que las posibilidades de actuación pueden: impedir la práctica de un hecho ilícito; la continuación o su repetición y se centra como una medida precautoria en su objeto y no preventiva en la pretensión. Su consecuencia es reducir, obstruir o anular el peligro. A diferencia de la tutela preventiva cuya finalidad es evitar el acaecimiento, repetición, persistencia o agravamiento de daños frente a un hecho inminente, la tutela inhibitoria impide la práctica, continuación o repetición del ilícito, tomando como presupuesto la simple probabilidad de éste.

La doctrina acepta que la tutela inhibitoria se dirige a impedir el ilícito por comisión y también el ilícito por omisión; por lo que la tutela inhibitoria puede ser positiva (que imponga un hacer) o negativa (que imponga un no hacer).

Cabe resaltar que el procesalista Gozaíni,³ al analizar las medidas cautelares en el derecho procesal electoral, concluyó su análisis con lo siguiente:

Y así, finalmente, se podrá constatar que el procedimiento y el Proceso Electoral forman una tribuna proclive a hacer y desarrollar estas formas diferentes de los sistemas cautelares.

No se tratará de seguir la regla de actuación cuando ya todo pasó (*ex post facto*), sino de anticiparse a los hechos, de fomentar el activismo judicial y la oportunidad precisa de actuar, con justicia y equidad, en territorios tan fértiles como el derecho de participación, el sufragio electivo y la conformación plena de un Estado con la forma republicana de gobierno.

Sentado lo anterior, **en el presente caso se considera necesario y justificado estudiar las medidas cautelares solicitadas a la luz de las premisas y**

³ Osvaldo Alfredo Gozaíni. *Medidas cautelares en el derecho procesal electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuaderno de Divulgación de la Justicia Electoral número 27, página 71.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

razonamientos antes expuestos, porque se reúnen tres aspectos fundamentales interconectados entre sí, los cuales se explican y desarrollan en los apartados subsecuentes de este Acuerdo y que, en resumen, son los siguientes:

- a) El dictado previo, particular y concreto de un **mandato** de la Sala Superior - equiparable a una medida inhibitoria- en el sentido de ordenar a todas las personas servidoras públicas, incluyendo, desde luego, al ahora denunciado, que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente;
- b) Las características y particularidades de las conductas denunciadas, vistas y analizadas en lo individual y en conjunto con otras conductas similares, que podrían revelar, con alto grado de probabilidad, la comisión de conductas posiblemente ilícitas, contraventoras de los principios constitucionales y, especialmente, con trascendencia en la equidad de la contienda.
- c) La naturaleza y alcances de la pretensión de la medida solicitada, pues ésta tiene como finalidad principal impedir la práctica, continuación o repetición de la conducta denunciada, posiblemente ilícita.

Finalmente, se debe hacer mención que este tipo de medidas de índole inhibitoria requieren apenas de la amenaza de lesión en tanto la conducta antijurídica o ilícita relevante resulta, por sí misma, suficiente para ser sancionable. Tal y como reconoce el procesalista Pérez Ragone⁴, en derecho procesal se han venido construyendo tres tipos de clases de acciones inhibitorias: **a)** aquellas que se dirigen a impedir la práctica de un acto lesivo (se impide el inicio de una actividad sancionable que se ha de verificar en el futuro sin ningún antecedente pasado o manifestación actual); **b)** aquellas destinadas a impedir la repetición de un acto lesivo (se impide un acto futuro similar a otro que tuvo inicio y final en el pasado, pero con posibilidad de repetición en el futuro); y **c)** aquellas acciones inhibitorias que se dirigen a interrumpir la continuación del acto lesivo (se impide la continuación de un acto lesivo permanente iniciado en el pasado, que continúa presente y proseguirá en el futuro).

Respecto de estas tres clases, existen supuestos que se ubiquen en las hipótesis descritas en los incisos b) y c) donde los hechos pasados tienen relevancia

⁴ Pérez Ragone, Álvaro J. *La tutela civil como técnica procesal civil de aplicación de los principios de prevención y precaución*. Revista de Derecho, Valparaíso, No. XXVIII, 2007, pp. 207-234. Consultado en <https://www.redalyc.org/pdf/1736/173620169007.pdf>.

necesaria y suficiente para justificar el dictado de acciones y medidas que contribuyan a salvaguardar los derechos que se buscan proteger de un acto lesivo o violatorio que ponga en riesgo sus valores fundamentales.

En la especie y tal y como se desarrollará en líneas subsecuentes, resultará vigente la apreciación de la medida cautelar de tipo inhibitoria destinada a impedir la repetición de un acto lesivo, para lo cual se analizarán, tanto individualmente como en su conjunto, aquellos hechos cometidos por el mismo sujeto denunciado en donde los derechos y principios democráticos que hoy se buscan proteger, en apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, ya han sido lesionados en eventos similares a los que aquí se estudian. Igualmente, se analizará que la medida dictada respeta los grados de necesidad, proporcionalidad e idoneidad, en tanto no pone en riesgo otro tipo de valores fundamentales como la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información ni transgrede el modelo de comunicación implementado por el Gobierno Federal, en tanto que lo que busca es armonizarlo con los límites constitucionales que protegen y blindan nuestro sistema electoral mexicano, hasta en tanto exista un pronunciamiento de fondo por parte de la instancia jurisdiccional competente para conocer del presente asunto.

II. Conductas denunciadas

El *PRD* denunció, en esencia, la violación a los artículos 41 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la *Constitución*, así como al acuerdo adoptado por el *Consejo General* relacionado con los criterios para garantizar la equidad de la contienda, derivado de las declaraciones realizadas por el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, en la conferencia matutina de veintitrés de diciembre de dos mil veinte.

Según el quejoso, mediante estas declaraciones, el Titular del Ejecutivo Federal utiliza indebidamente tiempos y espacios oficiales para realizar posicionamientos de naturaleza electoral en favor del partido político MORENA y en contra de otros institutos políticos, en detrimento de la equidad de la contienda y en contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como para promocionarse indebidamente ante la ciudadanía.

El quejoso pretende que, a través la medida cautelar, se ordene al Presidente de México, así como a todo servidor público del gobierno federal “*se abstenga de incluir en su discurso, sus posturas político electorales, estrategias electorales y todo aquello que tenga como fin influir en los comicios electorales de toda índole*”.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Las declaraciones y expresiones que, según el denunciante, son contrarias a la ley y que sirven de sustento para solicitar el dictado de medidas cautelares son las siguientes:⁵

Conferencia denominada “mañanera” de veintitrés de diciembre de dos mil veinte
<p>Minuto 11:08</p> <p>INTERLOCUTOR: Señor presidente, en un segundo tema, el día de ayer los líderes del PRI, el PAN y el PRD, a través de una videoconferencia concretaron o dieron el banderazo de salida a esta alianza.</p> <p>También el Consejero Presidente del INE habló de que confía en que no intervenga en las elecciones. Ya usted se ha manifestado respecto a que habrá libertad en las elecciones y que usted no intervendrá.</p> <p>Preguntarle, señor presidente, pensando que el siguiente año será el año electoral más grande en la historia de nuestro país, preguntarle: ¿cómo va a buscar usted que haya elecciones libres?</p> <p>¿Y qué opinión le merece los comentarios que hicieron ayer los líderes de estos partidos en su alianza?</p> <p>Minuto 12:13</p> <p>PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Pues es algo natural, obvio. Ellos se están agrupando porque ellos representan al antiguo régimen. Ellos mandaron, ellos dominaron en los últimos 40 años y lo hicieron asociados, simulando que eran distintos; ahora, ya como se está llevando a cabo una transformación en el país, pues se quitan las máscaras y ya se abrazan y formalmente se agrupan para defender al antiguo régimen, defender los privilegios, lo que significó la política neoliberal: el beneficio para las minorías, la corrupción, el empobrecimiento del pueblo, la inseguridad, la violencia.</p> <p>Eso es lo que ellos añoran y es lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular, corrupto, de privilegios. Pero es legítimo, esto pasa en todo el mundo.</p> <p>Es un agrupamiento conservador que quiere, como su nombre lo indica, conservar privilegios, es amplio y tiene que ver con grupos de intereses creados: todos los que antes no pagaban impuestos y ahora tienen que pagar impuestos; todos los que hacían jugosos negocios al amparo del poder público y ahora no los hacen; todos los que recibían subvención en medios de información y ahora no están recibiendo, y también una parte que no está vinculada sólo a lo económico o a intereses materiales, sino a un pensamiento conservador, el que nos vean como comunistas, populistas, paternalistas; existe también mucha gente así y todos merecen nuestro respeto.</p>

⁵ Esto consta en el acta circunstanciada levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso, el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, visible en las páginas 50-75 del expediente.

Conferencia denominada "mañanera" de veintitrés de diciembre de dos mil veinte

Yo lo que creo, que el grupo que denomina a los que se están uniendo, los que mandan, porque siempre hay niveles, los machuchones, pues lo que quieren, lo que más les importa es quitarnos el presupuesto. Para decirlo con más claridad, quitarles el presupuesto a los pobres.

Lo demás es secundario, quién gana una gubernatura, quién gana los ayuntamientos, quién tiene mayoría en los congresos locales. Lo que les importa -además, ellos mismos lo han expresado- es que no tengamos -quienes apoyan al gobierno, quienes están llevando a cabo la transformación- que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.

¿Y cuál es la función principal de la Cámara de Diputados, la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados?

Aprobar el presupuesto. O sea, no aguantan, no soportan el que haya pensión a los adultos mayores, el que haya pensión para niñas, niños con discapacidad, no soportan el que los estudiantes pobres reciban becas; les molesta hasta el que se exprese -aunque no se lleve a la práctica porque significa todo un proceso y hay muchos obstáculos precisamente, porque son muchos los intereses creados-, les molesta que se hable de atención médica y de medicamentos gratuitos; les molesta muchísimo el que se siga fortaleciendo la educación pública y que la educación no sea un privilegio, sino un derecho, porque ellos apostaron durante todo el periodo neoliberal a la privatización de la educación, de la salud. Entonces, eso es lo que está en cuestión.

Va a ser una elección interesantísima, porque la gente va a decidir. ¿Qué quieren?, ¿más de lo mismo o retrocesos, o quieren que sigamos adelante?

Minuto 18:21

INTERLOCUTOR: ¿Cómo garantizar esa libertad?, que alguien en el gobierno no intervenga en las elecciones.

Minuto 18:25

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: No puede nadie intervenir del gobierno, que es otro distintivo.

Ellos vienen de un régimen antidemocrático, o sea, hicieron fraude, hay muchísimas víctimas del fraude electoral que cometieron estos que están ahora unidos, incluidos los intelectuales orgánicos que guardaron silencio, firmaban manifiestos a favor de los fraudes. Entonces, ahora son los que se están agrupando.

Me causa, la verdad, mucho orgullo, es un triunfo moral el que, al paso del tiempo, después de luchar muchos años junto con millones de mexicano, se logra iniciar una transformación y a los dos años se unen los conservadores para detener el proceso de transformación.

¿Puede haber algo más satisfactorio que eso para un luchador social, para un demócrata, para un revolucionario, un reformador, un transformador? No.

Conferencia denominada “mañanera” de veintitrés de diciembre de dos mil veinte

Imagínense si a los dos años toda esa fuerza conservadora no se manifestara como una oposición, como lo están haciendo, ¿cuál sería el mensaje?, pues de que no hay ningún cambio, de que todo sigue igual.

Entonces, sí es motivo de orgullo, una dicha enorme el que se estén uniendo en contra de nosotros, porque estamos defendiendo la causa que enarbolamos durante muchos años y que ahora estamos llevando a la práctica, a la realidad. Pero, desde luego, es muy legítimo, eso es parte consustancial de la democracia, que haya oposición.

Ahora vienen las elecciones, todos tenemos que ayudar para que las elecciones sean limpias, libres, que no se utilice dinero del presupuesto; y no sólo del presupuesto federal. No se debe de utilizar dinero de los presupuestos estatales, de los presupuestos municipales, no se debe de repartir despensas, no se debe de traficar con la pobreza de la gente; desde luego, no puede haber trampas. Voto libre, secreto, y que el pueblo decida lo que considere, y nosotros vamos a acatar lo que sea la voluntad del pueblo, lo que la gente determine, no vamos a meternos en nada, a favor de ningún candidato, de ningún partido.

Ahora están haciendo las selecciones de candidatos en Morena, que es el partido al que pertenezco, aunque ahora tengo licencia porque estoy desempeñándome como presidente; pero nadie puede decir que tengo un candidato, que he hecho una recomendación, a nadie, en ningún caso. Me entero como ustedes, por las **noticias**.

Ya les platicaba yo la diferencia entre Porfirio Díaz y Francisco I. Madero. Porfirio Díaz hacía las listas y tenía las llamadas ‘palomas mensajeras’ antes de las elecciones, y esos eran los que salían. Madero se enteraba por la prensa y recomendaba, que lo voy a hacer yo siguiendo ese ejemplo, le voy a mandar cartas a cada gobernador como lo hacía Madero cuando se celebraban elecciones, es una cosa única lo cual demuestra que era un auténtico demócrata.

Le mandaba cartas de los gobernadores diciéndoles: ‘Le pido favor que cuide que las elecciones sean limpias, que no importa quién gane, que lo que importa es que se respete la voluntad del pueblo. Gane quien gane, yo lo voy a respetar, porque esa es la voluntad de los ciudadanos’.

A veces parecía hasta ingenuo, porque le mandaba carta a los que habían quedado de gobernadores desde el porfiriato. Le mandaba cartas, por ejemplo, tengo constancia, a Jerónimo Treviño en Nuevo León, que ya tenía en ese entonces como 80 años o la misma edad de Porfirio, y era el hombre fuerte.

¿Y cómo era antes?

Pues ellos decidían. La regla de oro consistía en que el presidente nombraba a los diputados, a los senadores, a los ministros de la Corte y los gobernadores nombraban a los presidentes municipales, a los diputados locales.

Pasa la Revolución y sigue lo mismo, esa regla. Le atribuyen la regla a don Adolfo Ruiz Cortines, pero no, el origen es Porfirio Díaz, ahí se definió.

Conferencia denominada "mañanera" de veintitrés de diciembre de dos mil veinte

Entonces, es tiempo de mandar cartas, pero sobre todo el que participemos todos los mexicanos, el que estemos pendientes y que no nos dejemos manipular, que de repente, como era antes, un bombardeo de publicidad de un candidato, empiezan a aparecer espectaculares del candidato, bueno, hasta en el cine, iba uno al cine y ahí estaban, por todos lados.

Traían expertos en publicidad, mercenarios que se alquilaban para el manejo de las campañas, metían al mercado a cualquier persona, como se introduce al mercado un producto chatarra, y con publicidad lo volvían famoso y podía llegar a ocupar un cargo y: 'ríete' y empezó el manejo publicitario hasta para corregir defectos; si tenías el colmillo -en sentido figurado, no literal- muy grande, te lo limaban para que la sonrisa fuese agradable. Había candidatos que se la pasaban así.

‘- Dígame usted qué piensa sobre las libertades.

‘- Miren usted, las libertades...’

Así estaba la cosa. Yo creo que ya eso ya cambió, y ya cambió, porque ya el pueblo no se deja engañar, pero era todo lo que se usaba.

Cuando empezó a manejarse el internet había charlatanes, vendedores de publicidad que decían: ‘Mira, lo moderno es que aparezcas en el internet, puedes hacer la campaña por internet, le vas a llegar a millones de mexicanos por internet o a millones de ciudadanos de un estado por internet’, como si todo mundo tuviese acceso al internet y como si eso fuese la panacea. ‘Es que así lo hizo Obama y le funcionó’.

¿Cómo se llamó la revolución en Egipto? La primavera ¿no?, se hizo con internet y se crearon mitos, falacias, o sea, ese movimiento tuvo que ver con muchísimas otras cosas y no era todo el internet.

Nosotros lo que recomendábamos, no había dinero, decíamos: ‘Bueno, pues tu par de tenis, tu morralito y tu volante, y casa por casa, 150 casas diarias. Vas a terminar cansado, pero vas a dormir bien’. Y a la gente eso le gusta.

Pero imagínense, en la concepción tradicional de la política, si se le dice a un candidato: ‘Tienes que ir casa por casa’, si ellos están acostumbrados a otro tipo de cosas, no hablan con la gente, porque antes el pueblo no existía, la política era asunto de los políticos, era la relación que se tenía arriba, el que se contara con buenos padrinos para ser recomendado.

Y así sucedió, salían de candidatos los ayudantes de los dirigentes, pero no sólo de los dirigentes del partido en el gobierno, sino de la oposición, los que estaban en oposición.

¿Quiénes iban a las listas plurinominales?

Los que estaban alrededor de los dirigentes y sus familiares: las esposas, las hermanas, los hijos.

Conferencia denominada “mañanera” de veintitrés de diciembre de dos mil veinte

Entonces, todo eso está cambiando y va a cambiar más, porque también esa es una asignatura pendiente, nunca ha habido democracia en el país, siglos sin democracia. Estamos dando los primeros pasos.

Necesitamos consolidar la democracia, es fundamental, porque así es el pueblo el que va a decidir siempre, el pueblo es el soberano. Si no hay democracia es el dinero el que domina, son los grupos de poder, es la máxima de que ‘político pobre, pobre político’.

Un campesino, un obrero, un profesional, un pequeño comerciante, un pequeño empresario, no puede, son los de arriba nada más los que van a estar siempre en los cargos de representación.

Se fueron creando estas leyendas de que ‘¿cómo va a ir un campesino al Congreso, un obrero, una artesana?, no tiene conocimiento, no sabe de prácticas parlamentarias’, cuando lo que se necesita es una representación auténtica, lo que se necesita es que haya honestidad, que no se vendan, que actúen en defensa de causas justas.

¿De qué sirve que estudien en el extranjero? Y no tengo nada en contra de los que estudian en el extranjero, también lo aclaro, pero eso no puede ser la patente para decir que ya hay seguridad que voy a estar bien representado, pues no. El padre de la desigualdad moderna en México estudió en Harvard. Bueno, pues ya nos fuimos por otro lado.

De manera destacada, el quejoso cuestiona las expresiones siguientes:

- Lo que están ahora defendiendo, y van a buscar en las elecciones el regreso de ese régimen antipopular.
- Que no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados.
- Va ser una elección interesantísima porque la gente va a decidir ¿Qué quieren? ¿más de los mismo? O retrocesos, o ¿quieren que sigamos adelante?
- Y a los dos años se unen los conservadores para detener el proceso de transformación.
- Que se están uniendo en contra de nosotros, porque estamos defendiendo la causa que enarbolamos durante muchos años y que ahora estamos llevando a la práctica a la realidad.

III. DECISIÓN

Este Consejo General considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta **procedente** el dictado de una medida cautelar de tipo inhibitoria, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de posibles conductas antijurídicas cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo y, con mayor razón, durante el Proceso Electoral.

Particularmente, evitar la violación del derecho a la libertad del sufragio y los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Esta conclusión preliminar tiene soporte en los siguientes argumentos y fundamentos jurídicos.

A) Obligaciones constitucionales y legales a cargo de las personas del servicio público en relación con los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad

En primer lugar, es necesario señalar las obligaciones constitucionales y legales que, en materia electoral, 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 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 y a la información que difundan con esa calidad.**

El artículo 134, párrafo séptimo, de la *Constitución* 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,

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

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 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 previstos⁶.

En congruencia con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso d), 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

⁶ Así lo ha interpretado la Sala Superior.
Ver SUP-REP-162/2018 y acumulados.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

gobierno: El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas o candidatas, 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 electoral o que influyan en las preferencias electorales.

En efecto, la Sala Superior⁷, ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y por otro lado, 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 personas del servicio público, en ejercicio de las funciones propias su cargo, se pronuncian a favor o en contra de alguna persona aspirante, precandidata o candidata, o partido político.**

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

Por su parte, las libertades de expresión y de información son derechos fundamentales cuyo ejercicio encuentra límites y restricciones, en aras de salvaguardar el ejercicio de otros derechos fundamentales y la vigencia de otros principios democráticos. Concretamente, cuando se entrelazan el ejercicio de estas libertades y las funciones de las personas con actividades o proyecciones públicas, tienen un deber reforzado de cuidado para evitar influir o desequilibrar la contienda electoral.

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

⁷ 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

observar el **especial deber de cuidado** que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada servidor público.⁸

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, debiendo tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realice 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 o persona candidata**, 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 los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos⁹.

Por ejemplo, conviene recordar el análisis de fondo y sustantivo que llevó a cabo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los autos del SUP-RAP-119/2010 y Acumulados, en el que distinguió y advirtió que en distintos mensajes difundidos por el entonces titular del Ejecutivo Federal se podían identificar expresiones de naturaleza informativa acompañadas de manifestaciones que tiendan a resaltar logros del gobierno y presentarlos a la ciudadanía como una opción favorable y deseable, que tiene la capacidad de influir directamente en la formación de la opinión pública y, con ello, sumar adeptos o simpatizantes con una forma precisa de ejercer el Gobierno, por lo que esa simple finalidad se convierte en propaganda gubernamental.

⁸ Ver SUP-REP-163/2018

⁹ 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)

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Más allá de las singularidades temporales y específicas de aquel precedente, resulta claro que la Sala Superior distinguió que tratándose de una autoridad de primer orden como el Presidente de la República al realizar una convocatoria a una conferencia o rueda de prensa para difundir logros, programas o proyectos de Gobierno, implícitamente se incurre en la difusión de propaganda gubernamental en medios de comunicación, pues la única finalidad que se puede perseguir con tal convocatoria es que los medios repitan el mensaje difundido pero en forma de cobertura noticiosa. Esta situación resultará de la mayor importancia en el presente asunto, al momento de analizar los mensajes que hoy forman parte del objeto de la presente medida cautelar inhibitoria.

Cabe mencionar que las obligaciones referidas no son exclusivas del sistema jurídico mexicano, pues, al analizar la situación de los servidores públicos en otras partes del mundo, se aprecia la tendencia de imponer al servidor público las **obligaciones de conducirse con neutralidad e imparcialidad**, con el fin de respetar la equidad en las contiendas electorales.

Al respecto, el Tribunal Constitucional Alemán¹⁰, se ha pronunciado en el sentido de que los funcionarios públicos tienen prohibido constitucionalmente identificarse, en el ejercicio de sus funciones y mediante el ejercicio de recursos públicos, con partidos políticos o candidatos, **sobre todo con mensajes que influyan en la opinión del electorado**.

Asimismo, conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos¹¹, los servidores públicos **deben tener especial cuidado con las expresiones que realizan durante el desempeño de sus funciones o en los comunicados oficiales**, aunque gozan de un margen más amplio en caso de otras apariciones públicas.

De igual suerte, la Suprema Corte de Canadá¹² sostuvo que las limitaciones a la participación política de los funcionarios deberían tomar en cuenta la naturaleza de las funciones desempeñadas, el papel, nivel e importancia del funcionario en la estructura administrativa, así como la visibilidad y la naturaleza de la actividad política en cuestión.

¹⁰ BVerfGE 44, 125, consultable en <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=02.03.1977&AktENZEICHEN=2%20BvE%201%2F76>

¹¹ Garcetti et al. vs. Ceballos, 547 U.S. 410, 2006, consultable en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/547/410/>

¹² Osborne v. Canadá (Treasury Board), [1991] 2 S.C.R. 69, consultable en: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/764/index.do>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Bajo ese contexto, conforme al modelo de comunicación política y otras regulaciones aplicables en nuestro país, las manifestaciones realizadas por las personas servidoras públicas constituyen conductas que tienen un impacto relevante en la ciudadanía, por lo que **deben realizarse con prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contienda electoral.**

En esta lógica, la importancia y respeto de lo previsto en los artículos 41 y 134 constitucionales tiene implicaciones de especial relevancia en nuestro orden jurídico y democrático.

Por ejemplo, al regular los actos anticipados de campaña, el legislador consideró necesario garantizar que los procesos electorales se desarrollen en un **ambiente de equidad** para los contendientes, lo que implica evitar que una opción política se encuentre en una situación de ventaja indebida, en relación con sus opositores al iniciar anticipadamente la campaña respectiva, lo que se reflejaría en una mayor oportunidad de difusión de la Plataforma Electoral de un determinado partido político o del aspirante o precandidato correspondiente.

El principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores; es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.

Garantizar la equidad de las contiendas es una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales en un sistema democrático, más cuando se torna más competitivo, como lo es, actualmente el sistema electoral mexicano tanto en el ámbito federal y local.

En el sistema electoral mexicano, el principio de equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la *Constitución*, dicha normativa tiende a garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. Así, los artículos 41 y 134 establecen prohibiciones tendientes a garantizar la equidad en la contienda electoral, el primero, fija límites al financiamiento de los Partidos Políticos Nacionales, el acceso de éstos a los medios de comunicación en radio y televisión, siendo el *INE* la autoridad que administra el tiempo para su utilización, dispone la limitación temporal de los periodos de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

precampaña y campaña, así como la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales, salvo las excepciones contempladas en la propia normativa constitucional. Por su parte, el segundo prevé que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, **deberá tener carácter institucional y fines informativos**, educativos o de orientación social, y en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

El artículo 116, Base IV, incisos h) y j), de la *Constitución*, dispone que las Constituciones locales y leyes de los estados en materia electoral deberán establecer los límites al financiamiento de los partidos políticos en las precampañas y campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, así como las sanciones para quienes las infrinjan. El inciso i), de este artículo dispone que los partidos políticos accederán a la radio y televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B de la Base III del artículo 41 de la *Constitución*. El inciso k), señala el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en la *Constitución* y en las leyes correspondientes.

La igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales es un presupuesto y fundamento de las elecciones libres y justas impidiendo, por ejemplo, que algunos de los competidores electorales obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.

Así lo recoge, entre otras, la tesis **XXV/2012**, de la Sala Superior, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL** y la tesis **XXX/2018**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**

Así, se colige que, tanto la Carta Magna, las legislaciones locales y los pronunciamientos de la Sala Superior, van encaminados a salvaguardar que las contiendas electorales se realicen bajo el principio de imparcialidad y equidad, con el objeto de que se garantice, entre otras cosas la igualdad de oportunidades entre los contendientes.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Un elemento que debe ser considerado en el tema de la equidad electoral, se insiste, es la actuación imparcial de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, los cuales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 134 de la *Constitución*, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, a fin de **no influir en la competencia entre los partidos políticos y los candidatos**.

Es importante decir que la información difundida por las y los servidores públicos acorde con las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, debe hacerse con pleno respeto al principio de equidad en la contienda y a las limitantes que los artículos 41 y 134 constitucionales establecen, de manera tal que esa información debe revestir un carácter meramente informativo, de comunicación con los ciudadanos o de rendición de cuentas, así como de difusión de información vinculada con el ejercicio de sus atribuciones, y siempre que sea proporcional y razonable para cumplir con tal finalidad.

Por ello, cuando las y los servidores públicos, **durante el desempeño de sus funciones**, emiten comentarios que versan sobre tópicos electorales, **pueden llegar a afectar** el principio de equidad de la contienda electoral, porque desde el ejercicio de su cargo posicionan percepciones, juicios u opiniones relacionadas con los contendientes electorales.

El artículo 41, Base V, apartado A, de la *Constitución* señala que las elecciones son realizadas por un Instituto que debe velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

La Sala Superior ha sostenido también que los principios constitucionales tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas, cuyo incumplimiento o inobservancia puede dar lugar a la nulidad de la elección.

Ejemplo claro de ello, es la intervención indebida de servidores públicos en los procesos electorales, como se señala en la **tesis V/2016**, de rubro **PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)**, cuyo contenido se transcribe enseguida:

Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. **El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad.** De igual forma, **los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector,** tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que **no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones**, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece **como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador**, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

(Las partes destacadas son propias de esta Resolución).

Como puede apreciarse de la tesis anterior, **la protección de los principios rectores** de las elecciones en nuestro país **está directamente ligado a la posible nulidad de las mismas**, razón por la cual, a través de la tutela cautelar –en cualquiera de sus modalidades- y la resolución de fondo del procedimiento especial

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

sancionador, su protección adquiere un tamiz superior frente a posibles conductas que puedan afectarlos o poner en riesgo.

Un ejemplo claro de ello se encuentra en el caso de Aguascalientes resuelto en dos mil quince, donde la Sala Superior determinó en el SUP-REC-503/2015¹³ que la intervención del Ejecutivo Local fue determinante para nulificar la voluntad popular pues:

“...los actos realizados por el Gobernador constituían violaciones sustanciales, porque vulneraban los principios de imparcialidad y equidad en la contienda tutelados en el artículo 134 de la Constitución, sobre todo si se consideraba que el día de la Jornada Electoral existe la prohibición absoluta de realizar actos proselitistas, y que los servidores públicos tienen un especial deber de cuidado respecto a observar una conducta neutral y respetuosa de las reglas electorales. Consideró que el Gobernador actuó al margen de la neutralidad, porque utilizó un vehículo oficial para trasladarse, junto con otros funcionarios públicos, para acompañar a los candidatos a votar, lo cual constituye un acto de naturaleza política, con fines proselitistas.”

B) Mandato de la Sala Superior

Como se anticipó, el catorce de diciembre de dos mil veinte, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, al resolver un asunto sobre medidas cautelares relacionadas con declaraciones del Presidente de México,¹⁴ estableció un mandato expreso dirigido a las y los servidores públicos de todos los niveles de gobierno para que ajustaran su actuar al marco constitucional, en los términos siguientes:

Ahora bien, con independencia de la determinación asumida en el presente caso, se vincula a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal Estatal y Municipal, a fin de que se apeguen a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales y observen de manera estricta las disposiciones previstas en la normativa correspondiente.

Lo anterior, en razón de que todas las autoridades deben velar por el respeto y cumplimiento a los principios rectores de la materia electoral y los bienes jurídicos tutelados por el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Legislación Electoral aplicable.

¹³ Consulta disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0503-2015.pdf

¹⁴ SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

El párrafo séptimo del artículo 134 establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todas las y los servidores públicos de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

Lo anterior es relevante para el caso, porque constituye un pronunciamiento claro y contundente que resguarda los valores, principios y bienes jurídicamente protegidos en el sistema electoral para las elecciones libres y auténticas, reforzando los límites y prohibiciones que nuestro orden jurídico prevé para todas y todos los servidores públicos tratándose de la materia electoral, por lo que dicho mandato se traduce en tutela cautelar de tipo inhibitorio, tendente a evitar la materialización de posibles ilícitos que pudieran poner en riesgo o dañarlas elecciones.

Ello, en virtud de que como se ha mencionado anteriormente, las medidas cautelares en su vertiente inhibitoria son un mecanismo adecuado para el resguardo de determinados derechos que, por su relevancia, no pueden ser sino resguardados y salvaguardados preventivamente so riesgo de que puedan ser violentados de modo irreparable e insubsanable. Ahora bien, tratándose de garantías y principios constitucionales como los salvaguardados por nuestro orden constitucional democrático, como son la equidad en la contienda, la imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos y el principio de neutralidad que deben observar permanentemente los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, motivan suficientemente el que se adopten medidas que salvaguarden eficazmente nuestro modelo electoral y democrático para garantizar elecciones auténticas, libres y equitativas.

C) Naturaleza y características principales de las conferencias matutinas

En virtud de que los hechos denunciados se realizaron en el marco de una conferencia matutina (comúnmente conocida como “mañanera”) y que la mayoría de las conductas que más adelante se analizarán, de manera conjunta y concatenada, con la conducta ahora denunciada, también se realizaron dentro de este mismo formato, es necesario establecer los aspectos y características principales de este tipo de comunicación, a partir de los criterios jurisdiccionales prevalecientes y de la información con la que cuenta esta autoridad.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Por principio de cuentas, importa destacar que esta modalidad de **comunicación oficial** es un **acto público**, a cargo de la Presidencia de la República, por la que comunica y expone diversos logros, temas y acciones de gobierno, además de responder a preguntas de los medios de comunicación que asisten a las mismas.

En estas conferencias matutinas, además del Presidente de la República, participan distintos servidores públicos y, en ocasiones, personas de la sociedad civil y del ámbito privado, siendo que, para su organización, realización y difusión, participan áreas que dependen directamente de la Presidencia, lo que implica el uso y ejercicio de **recursos públicos** y el trabajo de personal de esa dependencia gubernamental.

En efecto, de la información proporcionada a esta autoridad,¹⁵ por la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, así como del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales de la Secretaría de Gobernación, desde el tres de diciembre del dos mil dieciocho y a la fecha, se llevan a cabo, de lunes a viernes, a partir de la siete de la mañana, conferencias de prensa matutinas por parte del Presidente de la República, mismas que han sido comúnmente denominadas “mañaneras”.

Generalmente, estas conferencias tienen lugar en la sede del Palacio Nacional (edificio público, sede del Poder Ejecutivo Federal), lo que requiere, naturalmente, del trabajo de personas y el pago de servicios básicos y especiales para que puedan llevarse a cabo, siendo que la logística y la realización de la lista de los medios de comunicación que asisten las realiza la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, mientras que el Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, es la instancia responsable de generar la producción audiovisual de las actividades públicas del Presidente de México, para poner la disposición de los medios de comunicación, a través de una señal satelital abierta.

Cabe destacar, además, que dichas conferencias de prensa son almacenadas y puestas a disposición de la ciudadanía en el portal oficial de la presidencia de la república (www.gob.mx/presidencia/).

Asimismo, en el pronunciamiento que da vida al presente proyecto (SUP-REP-3/2021), la Sala Superior estableció que “el ejercicio de comunicación realizado por el Presidente” es, “a todas luces, un método de comunicación sui generis”, que

¹⁵ Expediente UT/SCG/PE/PAN/77/2019 y acumulados.

Ver sentencia dictada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SRE-PSC-70/2019, página 19.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

“posibilita abordar temáticas diarias y relevantes desde el **punto de vista del Ejecutivo Federal**”. Dicho ejercicio es además de “corte amplio”, “heterogéneo”, presencial y de interlocución con los medios de comunicación que “permiten ampliar o profundizar en un tema como para posicionar un tópico de relevancia para la opinión pública” que, en principio, “implican que el Titular del Ejecutivo se encuentre expuesto y, medianamente obligado a participar de una discusión sobre temas de una gama amplísima dado su formato diario.”

En consecuencia, “las características del formato analizado son distintas a las que se desprenden de los medios de propaganda tradicional o en redes sociales”. No obstante, como cualquier medio de tipo informativo a cargo de las y los servidores públicos, se encuentra sujeto al respeto del marco constitucional y legal en materia electoral.

Bajo estas consideraciones, conforme con el modelo de comunicación que rige en el sistema electoral mexicano, las conferencias matutinas, **entre otras cuestiones**, pueden contener elementos informativos del quehacer institucional, referentes a las acciones, programas y logros de gobierno, que los sitúan en las cualidades referidas en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución para **propaganda gubernamental**, pues acorde con la interpretación realizada por la Sala Superior, se entiende por propaganda gubernamental *los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.*¹⁶

Esto es, de la diversidad de temas y de información que se difunden a través de estas conferencias, algunas declaraciones, posturas y conductas desplegadas por el Presidente de la República en dichas conferencias, podrían enmarcarse dentro de un esquema de comunicación pública y oficial que puede equipararse a propaganda gubernamental y, por tanto, están sujetas a las restricciones y límites constitucionales y legales para su validez, como son las establecidas en los artículos 41 y 134 de la *Constitución*.

Sin embargo, es importante distinguir y aclarar que, de acuerdo con los criterios jurisdiccionales prevalecientes, las conductas y posturas que adoptan las y los servidores públicos dentro del formato de preguntas y respuestas de las conferencias mañaneras no constituyen, en principio, propaganda gubernamental,

¹⁶ Ver, entre otras, las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-360/2012, SUP-RAP-74/2011, SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-176/2018.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

sino actos que gozan de licitud, bajo el amparo de la libertad de expresión y de información, salvo prueba en contrario que derrote lo anterior. Tal como lo expuso la Sala Superior, al emitir sentencia dentro del expediente SUP-RAP-545/2011 y SUP-RAP-564/2011 acumulados.

Al respecto, la Sala Especializada ha sostenido en una línea continua de precedentes, que dichos ejercicios constituyen una nueva forma de comunicación social materializada, en términos amplios, a través de tres modalidades de conferencias de prensa en las que:

- I. El Presidente de la República e integrantes de su gabinete, del poder legislativo, de la iniciativa privada, invitados o integrantes de la sociedad civil exponen temas de relevancia pública y posteriormente se realiza un ejercicio de preguntas y respuestas con los medios de comunicación presentes.
- II. Únicamente el Presidente de la República e integrantes de su gabinete, del poder legislativo, de la iniciativa privada o de la sociedad civil exponen temas de relevancia pública.
- III. Únicamente se realiza un ejercicio de preguntas y respuestas con los medios de comunicación presentes.

Respecto de las primeras dos modalidades, la Sala Regional Especializada identificó que en las mismas sí se informan —aunque no de manera exclusiva— temas vinculados con logros, programas e informes de la actividad gubernamental y respecto de la tercera se ha determinado que constituye un legítimo ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión que goza de una presunción de licitud que debe ser derrotada en cada caso.

Por lo que, en estos casos, en donde el formato de las conferencias es únicamente a través de preguntas y respuestas, estamos frente a un auténtico ejercicio periodístico que, acorde con la jurisprudencia 15/2018¹⁷ de la Sala Superior, goza de un manto jurídico protector que constituye el eje de la circulación de ideas e información pública, por lo que, **al no haber alguna prueba que derrote su presunción de licitud**, las temáticas abordadas durante dichas conferencias, no encuadran en el concepto liso y llano de la propaganda gubernamental sujeta a la restricciones constitucionales.

También ha definido como elementos para considerar que un documento se dirige a influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, el que: propicie el

¹⁷ “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.”

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

conocimiento de quienes ostentan las candidaturas involucradas; genere la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos, particularmente su Plataforma Electoral; y, que ello se haga con miras a influir u obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

Esto es, que dichas conductas desvíen o distorsionen su finalidad esencial, relacionada con informar permanentemente a la sociedad sobre el quehacer institucional con el objeto de incidir en la competencia entre partidos políticos y candidaturas.¹⁸

Ahora bien, es preciso mencionar que las declaraciones y respuestas dadas por las y los servidores públicos en respuesta a preguntas de periodistas o en el marco de entrevistas, no están ausentes de controles y límites. Particularmente, no pueden aprovechar su cargo o utilizar recursos públicos para abordar cuestiones electorales que influyan en las preferencias ciudadanas ni que generen simpatías o animadversiones hacia partidos políticos o candidatos, porque ello implicaría la inobservancia y violación de las normas constitucionales, como lo ha establecido la Sala Superior en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-545/2011 y su acumulado, y SUP-RAP-318/2012, cuyas consideraciones principales se detallarán más adelante.

En este sentido, las conferencias matutinas conocidas como mañaneras son esquemas oficiales –calificados como novedosos por la Sala Superior- a través de los cuales el Titular del Ejecutivo Federal, además de abordar temas de interés público, informa a la ciudadanía del quehacer institucional y responde a preguntas de quienes asisten a las mismas, siendo que, en ambas modalidades, existe un deber reforzado de cuidado a cargo de dicho servidor público para conducirse con neutralidad e imparcialidad a fin de no generar desequilibrio en la contienda electoral.

D) Estudio individual, y valoración sistemática y contextual de conductas

A partir de la finalidad y orientación de la tutela cautelar, en su vertiente inhibitoria, del marco jurídico en el que se establecen las prohibiciones y obligaciones a cargo de todas y todos los servidores públicos y de las características principales de las

¹⁸ Estos criterios se encuentran contenidos, esencialmente, en las sentencias siguientes: SRE-PSC-70/2019 (fue impugnada ante la Sala Superior, pero se encuentra pendiente de resolución); SRE-PSC-8/2020 (confirmada por la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-109/2020); SRE-PSC-28/2020 (fue impugnada ante la Sala Superior, pero se encuentra pendiente de resolución); SRE-PSC-30/2020 (fue impugnada ante la Sala Superior, pero se encuentra pendiente de resolución), y SRE-PSC-32/2020 (confirmada por la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-183/2020).

conferencias matutinas realizadas por el Presidente de la República, en seguida se entra al estudio individual y conjunto de los hechos denunciados.

Estudio individual

Este Consejo General considera, desde una perspectiva preliminar, que, en lo individual, **los hechos denunciados podrían ser infractores de disposiciones constitucionales y legales**, en virtud de que, aparentemente, se está en presencia de posibles **mensajes de contenido electoral** realizados por el Titular del Ejecutivo Federal durante un espacio de comunicación oficial –conocido como las mañaneras- en posible contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad previstos en el artículo 134 de la Constitución, los cuales podrían afectar o poner en riesgo el principio de equidad en la contienda electoral reconocido en el artículo 41 constitucional, o influir en las preferencias de la ciudadanía, en el contexto de los procesos electorales federal y locales actualmente en curso, como en seguida se justifica.

a) Modalidad y espacio de comunicación oficial y público. La conducta impugnada se realizó durante una conferencia matutina de las que ordinaria y regularmente realiza el gobierno federal, de lunes a viernes. Esta modalidad informativa, como se explicó, es de naturaleza oficial y pública, en virtud de que en ella participan, primordialmente, servidores públicos y, para su organización y realización, se utilizan recursos humanos, financieros y materiales de ese mismo tipo.

Asimismo, se ha señalado que la finalidad de la conferencia matutina o rueda de prensa es informar, ya sea de manera directa, en compañía de las y los servidores públicos de las dependencias del Ejecutivo, o respondiendo las preguntas que le formulan directamente los profesionales de la comunicación que asisten a la conferencia matutina. Sin embargo, es evidente que éstos no son los últimos destinatarios del mensaje, sino que, a través de ellos, la información se hace llegar también a la ciudadanía. Es decir, su relación con los medios de comunicación no es de emisor a receptor del mensaje, sino de emisor a la opinión pública.

Lo acontecido en la conferencia mañanera es recogido, en totalidad o en parte, por diversos medios de comunicación para su difusión, a través de varias plataformas o medios (radio, televisión, prensa escrita o redes sociales) en toda la República.

Conforme con lo anterior, este tipo de conferencias pueden contener elementos que se colocan en las cualidades definidas para la propaganda gubernamental, en la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

medida en que, como se explicó, se utiliza como espacio para dar a conocer o difundir el quehacer institucional del gobierno federal, sus acciones, logros o actos públicos, aunque debe precisarse que, en el caso, la conducta denunciada de dio en el contexto de la respuesta a una pregunta de un reportero; aspecto que se aborda párrafos abajo.

b) Calidad y tipo de servidor público. La persona denunciada es un servidor público federal con responsabilidades del más alto nivel (El Presidente de México).

c) Tiempo. Los hechos denunciados tuvieron verificativo el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. Esto es, **durante la fase de precampañas** del Proceso Electoral Federal 2020-2021, y en la temporalidad en que había iniciado el Proceso Electoral local en veinticuatro de las treinta y dos entidades federativas del país.¹⁹

d) Tipo de conducta. Las expresiones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia matutina en respuesta a la pregunta formulada por un periodista abordan cuestiones que, aparentemente, son de naturaleza política y **electoral**.

En efecto, como se señaló previamente, las declaraciones del Presidente de México se emitieron en respuesta a una pregunta de un reportero **en torno al Proceso Electoral y a la alianza electoral de partidos políticos de oposición**. En este contexto, los temas y declaraciones emitidas por el denunciado versaron, esencialmente y para lo que importa a este asunto, sobre lo siguiente:

- Que los partidos políticos que eventualmente formarán coaliciones en el actual Proceso Electoral - partidos distintos a MORENA- representan al antiguo régimen; que se agrupan para defender privilegios; que su unión llevó al neoliberalismo y, con ello, al beneficio de minorías, la corrupción, la inseguridad y la violencia. Que dicha alianza electoral busca defender y conservar todo lo anterior a través de las elecciones.
- Quienes mandan en los partidos políticos que eventualmente se coaligarán, quieren quitarles el presupuesto a los pobres y lo que les importa es que *no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados*.

¹⁹ **INE/CG188/2020**, de rubro "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PLAN INTEGRAL Y LOS CALENDARIOS DE COORDINACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES CONCURRENTES CON EL FEDERAL 2020-2021." Consulta: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114312/CGex202008-07-ap-2-Gaceta.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

- Como decisión popular, la gente decidirá si quiere más de lo mismo, retrocesos, o seguir adelante.
- Los partidos de la coalición señalada vienen de un régimen antidemocrático e hicieron fraude y, a dos años del actual gobierno, se unen -los conservadores- para detener el proceso de transformación.
- El Presidente de la República enfatiza su pertenencia al partido político MORENA.

Como se advierte, el denunciado califica lo que, desde su perspectiva, representa la alianza entre partidos políticos, además de que señala los supuestos motivos y consecuencias de esa unión electoral, destacando aspectos negativos de lo anterior y señalando que las personas decidirán en las elecciones el rumbo que quieren que tome el país –retrocesos o seguir adelante-, a partir de sus valoraciones y argumentos, de lo que se sigue, aparentemente, que se está en presencia de declaraciones posiblemente de naturaleza electoral.

Incluso, el denunciado hace referencia directa y expresa al Proceso Electoral actualmente en curso para renovar a la Cámara de Diputados.

Esto es, en principio, estamos en presencia de conductas que importan calificativos y valoraciones (positivas y negativas) acerca de partidos y sus opciones de participación política, de cara a la próxima elección en la que se renovarán, entre otros órganos, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que se podría traducir en presuntas posiciones desde un ámbito oficial en favor o en contra de partidos políticos, en el contexto del actual Proceso Electoral Federal y Locales en curso.

Valoraciones y afirmaciones realizadas, se recalca, desde un ámbito oficial y público con amplia penetración y difusión entre la ciudadanía, por tratarse del esquema de comunicación diaria del Presidente de México, durante la fase de precampaña.

Tomando en consideración los elementos antes descritos, aunado al análisis integral y contextual que más adelante se expone, se arriba a la conclusión preliminar que, en el caso, la presunción de licitud que opera en favor de la libertad de expresión probablemente sea derrotada.

En efecto, el hecho de que los hechos denunciados se hayan dado en respuesta a una pregunta de un reportero, no es obstáculo para afirmar que, aparentemente, la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

conducta podría resultar ilícita a partir de los elementos señalados -y los que se explicarán más adelante-, en virtud de que, como se expuso y fundamentó previamente, las y los servidores públicos tienen un **deber de cuidado y la obligación de conducirse con prudencia discursiva**, los cuales se ven reforzados durante los procesos electorales, para evitar con sus conductas influyan en la equidad de la contienda electoral, lo que implica y abarca los comentarios, respuestas y posicionamientos que hagan durante el desempeño de su encargo, con independencia de la modalidad y el formato, donde, desde luego, se incluyen las expresiones o declaraciones dadas en respuesta o como reacción a una pregunta de la prensa en una conferencia o en el marco de una entrevista.

Considerar lo contrario, esto es, que las respuestas a preguntas de reporteros o prensa no sean objeto de los límites constitucionales y controles legales podría generar una inobservancia del régimen constitucional impuesto a todas y todos los servidores públicos, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales, así como inobservar los principios de imparcialidad y neutralidad, máxime cuando estas conductas se dan en el marco de eventos o espacios públicos como ocurre en el caso.

Esta conclusión, además de ser armónica con el marco jurídico expuesto en la presente Resolución, también es coincidente con los criterios de la Sala Superior, acerca del deber de cuidado y de las prohibiciones a cargo de las y los servidores públicos de todos los niveles de gobierno, cuando responden o emiten posicionamientos en respuesta a preguntas formuladas por la prensa o como parte de una entrevista.

En efecto, la máxima autoridad jurisdiccional electoral ha establecido, de manera clara y puntual, que ese tipo de conductas están sujetas a los controles y límites explicados; concretamente, que **no pueden versar sobre temas electorales que influyan en la competencia entre los partidos políticos**. Veamos:

1. Al dictar sentencia en el expediente **SUP-RAP-119/2010 y acumulados**, sostuvo que el entonces Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, habría incurrido en una violación en materia electoral al haber convocado y difundido el primero de julio del año dos mil diez una conferencia de prensa para difundir un mensaje de cuyo contenido era factible desprender elementos inequívocos de propaganda gubernamental, al ser difundida en medios de comunicación durante el periodo de reflexión del sufragio para los comicios electorales locales celebrados en aquella anualidad.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Dentro de las consideraciones más relevantes que se incluyen en dicha determinación jurisdiccional, la Sala Superior sostuvo que la característica de la propaganda gubernamental se adquiere cuando más allá de la simple rendición de cuentas, se ponen de manifiesto todos los beneficios, logros o mejoras que un determinado tema provoca en la ciudadanía, así como los proyectos o promesas de campaña que se consolidan, lo que puede generar un efecto persuasivo y de influencia en la conciencia del electorado. Por ello, continúa la Sala Superior, los servidores públicos deben tener especial cuidado al hacer uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía, por lo que deben sopesar la idoneidad, necesidad, proporcionalidad y oportunidad de dirigir un mensaje, de modo tal que no pueda ser interpretado que tiene intención de beneficiar a un determinado candidato o partido. Dicho en otras palabras, el funcionario público puede dirigirse a la ciudadanía, pero mantiene la obligación de cuidar que dicha comunicación cumpla con el propósito de hacer de su conocimiento determinada información que se considere indispensable, velando en todo momento que los mensajes emitidos no influyan en las preferencias electorales o en la opinión pública durante el desarrollo de un Proceso Electoral Federal o local, que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

2. Al dictar sentencia en el expediente **SUP-RAP-545/2011 y SUP-RAP-564/2011 acumulados**, sostuvo que el entonces Presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, si bien en el caso concreto no violó la normatividad constitucional y legal, sí se trataba de un servidor público cuyas posturas y respuestas emitidas en el contexto de una entrevista con el diario estadounidense *New York Times*, eran sujetas de control y límites para su validez.

En efecto, para la Sala Superior la correcta interpretación del orden jurídico, permite establecer que los servidores públicos, incluyendo al Presidente de la República, pueden ser llamados a procedimientos administrativos sancionadores, porque deben sujetar su actuar al principio de imparcialidad, a fin de no afectar la equidad de la contienda, aún en los casos de entrevistas o respuesta dadas a periodistas.

Cabe destacar que las conductas denunciadas se realizaron el veintiocho de septiembre de dos mil once, una vez iniciado el Proceso Electoral Federal 2011-2012, pero antes del inicio de las precampañas.

3. Al dictar sentencia en el expediente **SUP-RAP-318/2012**, sostuvo que el entonces Secretario de Economía del Gobierno Federal, Bruno Francisco Ferrari García de Alba, violó la normativa constitucional y legal, con motivo de declaraciones en contra

de un partido político, realizadas en una conferencia de prensa y en una entrevista radiofónica.

Al respecto, sostuvo que todas las personas servidoras públicas tienen la obligación constitucional de observar permanentemente el principio de imparcialidad y, con especial atención, durante las contiendas electorales.

Lo anterior, sostuvo la Sala Superior, porque una correcta ponderación entre las libertades de expresión, de prensa y el derecho a la información en relación con el principio de imparcialidad en las contiendas electorales, lleva a sostener que **la respuesta o declaración, tiene que construirse evitando cualquier expresión que pueda afectar el desarrollo del Proceso Electoral**, porque la observancia del principio de imparcialidad previsto en los artículos 134, párrafo séptimo y 113, de la Ley Fundamental, debe ser igualmente observado con las libertades previstas en los numerales 6 y 7 de la propia Constitución General de la República.

Para sustentar esta determinación, la Sala Superior, además, citó la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto para reformar los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la postre fue el cimiento de la última reforma constitucional en materia electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del trece de noviembre de dos mil siete, a partir de lo cual concluyó que dicha reforma constitucional fue orientada, entre otros, por los objetivos siguientes:

- Ordenar a los poderes públicos, en todos los órdenes, que **observen en todo tiempo** una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.
- **Impedir 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.
- Ordenar a quienes ocupan cargos de gobierno **total imparcialidad** en las contiendas electorales.

Bajo esta línea, la Sala Superior argumentó que, uno de los objetivos esenciales fue que **el poder público, con sus recursos económicos, humanos y materiales, influencia y privilegio, no fuera utilizado con fines electorales, a fin de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales.**

Cabe destacar que las conductas denunciadas se realizaron en mayo de dos mil doce, durante la etapa de campañas del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Como se observa, si bien las declaraciones o respuestas dadas en el marco de una entrevista o conferencia gozan de presunción de licitud, se debe recalcar que ésta se derrota cuando su contenido, contexto o efectos escapan de las atribuciones y deber de información de las y los servidores públicos e involucran aspectos electorales que afectan la equidad de la contienda, como ocurre en el caso.

Por otra parte, y bajo la apariencia del buen derecho, no se puede estimar que la intervención o manifestación ahora denunciada es espontánea, debido a que, como se explicará más adelante, no es la primera ocasión que se expone este contenido cuando se trata de posibles alianzas electorales de los partidos en los que no participa el partido Morena, aunado al hecho de que el propio Presidente de México se negó a responder preguntas relacionadas con la eventual alianza electoral del partido Morena con otros partidos políticos. Esto es, el denunciado ha diferenciado y elegido las respuestas y declaraciones que, desde su perspectiva, debe y no debe hacer, relacionadas con temas electorales y, concretamente, del Proceso Electoral en curso.

Así, las características y elementos descritos, analizados a la luz del marco jurídico expuesto párrafos arriba, bajo la apariencia del buen derecho, permiten preliminarmente concluir, que los hechos denunciados son posiblemente ilícitos, porque, a través de la conferencia matutina, un servidor público de alta responsabilidad (el Presidente de la República) ha realizado manifestaciones y declaraciones que en apariencia del buen derecho podrían ser calificadas con contenido de naturaleza electoral, durante el periodo de precampaña del Proceso Electoral Federal 2020-2021.

Lo anterior es así, porque utilizar los espacios de comunicación oficial destinados a informar las acciones, programas o logros del gobierno -aún en el esquema de respuestas a reporteros- para compartir o difundir información o cuestiones de naturaleza electoral y fijar posicionamientos y valoraciones en torno a ese tópico que pudieran influir en las preferencias electorales, como presuntamente ocurre en el caso, podría apartarse del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que le es exigido a la propaganda gubernamental y, posiblemente, incurrir en incumplimiento al principio de neutralidad que están obligadas a observar en todo tiempo todas las personas servidoras públicas para no influir de manera indebida en la equidad en la contienda, según se explicó y fundamentó.

Valoración integral, sistemática y contextual de conductas

Una vez analizada la conducta objeto de denuncia, se advierte que este tipo de hechos y declaraciones han acontecido en más de una ocasión, lo que justifica y hace necesaria la intervención de esta autoridad electoral nacional, a fin de prevenir que se concrete de una posible conducta antijurídica.

Así, para cumplir plenamente con el fin de la institución cautelar, esta autoridad administrativa electoral debe realizar una valoración intrínseca del contenido del material o hechos objeto de denuncia y, de ser necesario, un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta, a efecto de determinar la posibilidad de que exista una conducta ilícita y ésta pueda ser inhibida.

Sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales contenidas en la tesis XII/2015, emitida por la Sala Superior, que lleva por rubro **MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA.**

Al respecto se toma en consideración también, que la misma Sala Superior ha sostenido que, para el dictado de medidas cautelares, esta autoridad administrativa electoral debe realizar una correcta apreciación de los valores y bienes jurídicos en conflicto, a fin de establecer los efectos y alcances que la conducta presuntamente infractora tendría respecto de las personas, partidos políticos, autoridades o incluso del Proceso Electoral en su conjunto, cuando sus consecuencias continuaran consumándose hasta el dictado de la resolución final.

A partir de ello, se estará en aptitud de determinar en forma objetiva la trascendencia del bien jurídico tutelado y la importancia de su preservación, cuestión que en principio permite dilucidar si deben o no cesar preventivamente los hechos denunciados. Sin embargo, sostiene la Sala Superior, ello por sí solo resulta insuficiente, pues también **debe efectuarse una adecuada valoración de las circunstancias y hechos que caracterizan al conflicto jurídico planteado, al ser un elemento potencialmente definitorio respecto de la procedencia de las medidas cautelares.**

En este sentido, para el máximo órgano jurisdiccional en la materia, las circunstancias particulares del caso pueden evidenciar la necesidad de adoptar la medida cautelar, ya sea porque se advierta con mayor claridad que las conductas involucradas presumiblemente son antijurídicas, o bien, porque los efectos que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

pueden producirse en el caso sean de entidad tal que ameriten la adopción de la medida extraordinaria.

También sostuvo que nuestro orden jurídico comprende, entre otros, dos aspectos fundamentales: a) el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho de las personas a recibir información, y b) el principio de equidad en las contiendas electorales, basado en la imperiosa necesidad de que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden se abstengan de influir de cualquier forma en el desarrollo de una contienda electoral.

De ahí que, señala la Sala Superior, ante cualquier conducta que pueda constituir una vulneración a la previsión constitucional, debe efectuarse un examen minucioso en que se tomen en consideración ambos componentes, ponderándolos, en forma que ninguno de ellos se vea excluido en detrimento del otro.

Con base en lo anterior, la referida Sala Superior señaló que la solicitud de medidas cautelares debe efectuarse conforme a las circunstancias particulares del caso y, de manera destacada, refirió a la necesidad de preservar irrestrictamente el principio de equidad en la contienda electoral.

Así, ordenó a la autoridad administrativa electoral que, al momento de resolver sobre medidas cautelares, debe tomar en consideración todos aquellos elementos de que disponga para estar en aptitud de establecer si en el caso podría configurarse alguna afectación a los bienes jurídicos tutelados que están en juego y no solo a alguno de ellos.

Esto es, la Sala Superior ha establecido que, **en lo individual, ciertas conductas pueden ser jurídicamente válidas, pero que, analizadas en su conjunto y contexto, puede resultar un esquema de posible ilicitud, simulación y quebrantamiento de principios.**

Además, destacó que, la naturaleza del principio de equidad permite que su probable violación se configure no sólo a partir de hechos aislados o específicamente identificados, sino que, asimismo, puede llegar a resentir una afectación cuando existen conductas **reiteradas y sistemáticas** que evidencian la probable infracción a las normas electorales.²⁰

²⁰ Consideraciones y argumentos contenidos en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-19/2014.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Sentado lo anterior, este Consejo General considera, desde una perspectiva preliminar, que en el presente caso se está en presencia de hechos acontecidos en varias ocasiones que posiblemente podrían constituir una conducta transgresora de lo previsto en el artículo 134 constitucional y, en consecuencia, afectar la equidad en la contienda electoral, como enseguida se evidencia.

En efecto, previamente a este asunto, esta autoridad electoral nacional ha recibido y tramitado quejas en diversos procedimientos especiales sancionadores, mediante las cuales se ha denunciado al Presidente de México por realizar manifestaciones que constituyen conductas de índole electoral, que podrían ser contrarias de lo previsto en el artículo 134 constitucional, como se muestra en el cuadro siguiente:

Expediente-denunciante	Frasas emitidas en conferencia o evento
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/36/2020 y acumulados</p> <p>Denunciantes: Partido Acción Nacional y PRD, y María Marcela Torres Peimbert, en su carácter de Diputada Federal</p>	<p>Conferencia de prensa conocida como “La mañanera”, de 9 de junio de dos mil veinte</p> <ul style="list-style-type: none"> • El presidente del PAN dijo: ‘Vamos a luchar -y es legítimo- para que regrese la anterior política económica’. Entonces, los intelectuales del régimen neoliberal están defendiendo el que se mantenga el statu quo, es decir, que continúen los privilegios, que continúe la corrupción. • Hasta se puso de moda lo de los independientes, había partidos independientes, candidatos independientes, intelectuales independientes, periodistas independientes. <p>Acto seguido, en la misma conferencia mañanera, el Coordinador General de Comunicación Social y Vocero de la Presidencia de la República presentó un documento que dijo tenía carácter confidencial, y al que se refirió como “<i>Rescatemos a México</i>” atribuible al <i>Bloque Opositor Amplio</i>”, cuyo resumen ejecutivo - ahí presentado- es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A un año de las elecciones federales y locales de medio sexenio, el presidente mantiene aceptación arriba del 50 por ciento y Morena, aunque ha perdido terreno, se proyecta como la primera fuerza en la Cámara de Diputados y al menos en 10 de las 15 gubernaturas a renovarse en el 2021.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**

Expediente-denunciante	Frases emitidas en conferencia o evento
	<ul style="list-style-type: none"> • es posible desplazar a Morena en las próximas elecciones federales y locales si se aplica desde ahora una estrategia en dos frentes. • Por otro lado, integrar un Bloque Opositor Amplio, BOA, a la 4T donde participen PAN, PRI, PRD, MC, partidos emergentes como México Libre, gobernadores, alcaldes de las principales ciudades, grupos empresariales locales, medios de comunicación comunicadores afines, redes sociales orgánicas y organizaciones de la sociedad civil. • Acordar con las dirigencias nacionales de PAN, PRI, MC, PRD y organizaciones afines la postulación de candidatos únicos en los Distritos electorales federales de mayor rentabilidad. • En los estados gobernados por el PAN, PRI, PRD y MC acordar con los mandatarios una alianza para apoyar el BOA tanto en los Distritos electorales federales como en los locales, de acuerdo a las posibilidades reales y al peso específico de cada partido. • Campaña de negativos contra Morena • Una vez que inicie el Proceso Electoral, el discurso del bloque opositor debe martillar dos tesis: Morena es perfectamente derrotable en las urnas el 6 de junio del 2021; dos, ganando la mayoría de la Cámara de Diputados • Crecerán potencialmente las posibilidades reales de revocar el mandato presidencial en marzo del 2022. <li style="padding-left: 20px;">Promotores y actores del bloque opositor. • Bloque de legisladores de oposición, diputados y senadores, grupo de consejeros del INE y magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dirigencias nacionales del PRI, PAN, MC y PRD, y México Libre.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**

Expediente-denunciante	Frases emitidas en conferencia o evento
<p>UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Denunciante: PRD</p>	<p>Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República estuvo de gira por Baja California, los días 27, 28 y 29 de noviembre de dos mil veinte</p> <p>Supervisión de obra, ampliación del Hospital Rural San Quintín IMSS-Bienestar²¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con las reacciones en contra de los conservadores que apuestan a mantener el mismo régimen de corrupción. • Están desesperados los conservadores, quieren a como dé lugar frenar, detener la transformación, se están agrupando, se están uniendo porque piensan que van a lograr el retroceso.
<p>UT/SCG/PE/PAN/CG/98/PEF/5/2020 Denunciante: Partido Acción Nacional</p>	<p>Supervisión de obra-Libramiento Ensenada. Presentación del Programa de Mejoramiento Urbano 2021²²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Están buscando una alianza el PRI y el PAN • Ahora se están quitando las máscaras los que engañaban que eran distintos y se están uniendo. • Vamos a respetar todas las expresiones políticas • Vamos a defender el que sigamos llevando a cabo la transformación que necesita México. • Todo se va a seguir desarrollando, y eso también lo celebro, por la vía pacífica, por los cauces legales, por la vía electoral, por la vía democrática • Tenemos una elección el año próximo, no sólo va a haber elecciones en 15 estados para gobernadores, sino se va a renovar también la Cámara de Diputados, que es fundamental en lo que corresponde a las facultades del Poder Legislativo.

²¹ Visible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-supervision-de-obra-ampliacion-del-hospital-rural-san-quintin-imss-bienestar?idiom=es>

²² Visible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-supervision-de-obra-libramiento-ensenada-presentacion-del-programa-de-mejoramiento-urbano-2021?idiom=es>

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020**

Expediente-denunciante	Frasas emitidas en conferencia o evento
	<ul style="list-style-type: none"> • Las elecciones del año próximo van a ser muy importantes, porque los conservadores van a querer regresar, regresar al manejo faccioso del presupuesto, para que no le llegue el apoyo a la gente. • Un partido de esos conservadores, que no voy a mencionar, votó en contra, un partido que dominó durante muchos años. • Aquí en Baja California los diputados de ese partido votaron en contra de que se convirtiera en un derecho constitucional la pensión a los adultos mayores, el apoyo a niñas, a niños con discapacidad, votaron en contra de que se entregaran becas para estudiantes de familias humildes y votaron en contra de que la salud fuese gratuita, lo mismo, que la atención médica y los medicamentos. • Entonces, eso es lo que vamos a resolver el año próximo, eso es lo que está en juego en las elecciones. • En el 22 tenemos otra cita con la historia, porque decidimos nosotros que se aplique la revocación del mandato y yo me voy a someter a una Consulta Popular. • El año próximo, 2021 y 2022, yo estoy seguro que va a ganar el movimiento liberal, las fuerzas progresistas, le van a ganar al partido conservador, al partido de la corrupción, al partido de los privilegios.
<p>UT/SCG/PE/VBJP/CG/99/PEF/6/2020</p> <p>Denunciantes: Verónica Beatriz Juárez Piña, José Guadalupe Aguilera Rojas, Abril Alcalá Padilla, Ma. Guadalupe Almaguer Prado, Mónica Almeida López, Frida Alejandra Esparza Márquez, Mónica Bautista Rodríguez, Jorge Casarrubias Vázquez, Antonio Ortega</p>	<p>Conferencia de prensa celebrada el treinta de noviembre de dos mil veinte, el Presidente de la República²³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Porque no deja de ser un timbre de orgullo el haber dicho hace muchos años que eran lo mismo el PRI y el PAN, que era el PRIAN. • Se van a aliar el PRI y el PAN en Baja California.

²³ Visible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-30-de-noviembre-de-2020?idiom=es>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Expediente-denunciante	Frases emitidas en conferencia o evento
<p>Martínez, Claudia Reyes Montiel, Norma Azucena Rodríguez Zamora y Jesús de los Ángeles Pool Moo, diputadas y diputados federales integrantes del grupo parlamentario del <i>PRD</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hay que entender al presidente del PAN, al expresidente del PAN, es normal; además, es una temporada de elecciones. • Yo creo que esa alianza en contra les va a afectar más. • Porque, imagínense, los que pensaban que el PRI era una cosa y el PAN otra, y el PRD otra, y ahora todos juntos, pues va a tener un efecto de bumerang, un efecto contrario, les va a perjudicar mucho. • Imagínense qué estaría diciendo Manuel Gómez Morin si viviera, o don Jesús Reyes Heróles o Carlos Madrazo padre, finado; bueno y los fundadores del PRD.
<p>Incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-29/2020 de cuatro de diciembre de dos mil veinte, emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del <i>INE</i> que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el <i>PRD</i>, el Partido Acción Nacional y diversas diputadas y diputados federales, en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/94/PEF/1/2020 Y ACUMULADOS.</p>	<p>Conferencia de prensa celebrada el siete de diciembre de dos mil veinte, el Presidente de la República²⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ya quedó al descubierto que son lo mismo, defienden la misma política antipopular, entreguista. • Es un hecho, la verdad, histórico, porque oficialmente se unen el PRI y el PAN; antes se daba de facto la alianza, de hecho, pero ahora es legal, formal. • La llegada de Salinas significó la alianza de facto entre el PRI y el PAN y a partir de ahí vino una etapa nueva, que es PRIAN. • Desde entonces vienen haciendo acuerdos • Entregan la primera gubernatura, no quiere decir que no hayan ganado los panistas en Baja California, pero les permitieron, les dieron facilidades, no les pusieron tan fuerte el pie • Se logra el triunfo nuestro en el 18

²⁴ Visible en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-7-de-diciembre-de-2020?idiom=es>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Expediente-denunciante	Frasas emitidas en conferencia o evento
	<ul style="list-style-type: none"> • La intención de que no ganemos la mayoría en la Cámara de Diputados en la próxima elección. • ¿Por qué no quieren que tengamos mayoría en la Cámara de Diputados? • Entonces, quieren que no tengamos mayoría en la Cámara de Diputados. • Toda la alianza no es sólo para ganar gubernaturas, para ganar presidencias municipales, para ganar congresos locales, no, lo fundamental, lo que quiere Claudio X. González y todos los patrocinadores de este enjuague es que no tengamos mayoría en la Cámara de Diputados. • No dejemos de tomar en cuenta que hay elecciones, entonces se acusa a diestra y siniestra a los posibles candidatos, esto sucede en todos los partidos. • Imagínense cuánto nos atacaron a nosotros, la campaña aquella de que yo era un peligro para México, que es parecido a lo de ahora. • Al final tuvieron que recurrir al fraude, a robarse la elección. • Yo creo que yo tengo el derecho de expresarme, es el derecho de manifestación; más, cuando se trata de ir en contra del proyecto que represento, inclusive, en contra de mi persona.

Del análisis a las declaraciones señaladas, acreditadas en los respectivos expedientes, se advierte que **el denominador común** de éstas es el abordar y hacer referencia a posibles temas electorales, especialmente lo que tiene que ver con las alianzas y coaliciones partidistas, lo que supuestamente hicieron y representan los partidos políticos que las conforman, las desventajas y efectos negativos de respaldarlas, así como las posibles intenciones, motivos y consecuencias de esas alianzas en el marco del actual Proceso Electoral, particularmente y de manera destacada en lo que atañe la próxima elección para renovar a la Cámara de Diputados.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Esto es, con independencia del sentido de la determinación adoptada por esta autoridad administrativa electoral o, en su caso, por la autoridad jurisdiccional electoral, lo relevante para este caso es que el servidor público denunciado, en repetidas ocasiones, ha hecho declaraciones respecto a las alianzas formadas por los partidos políticos en el Proceso Electoral Federal y concurrentes en curso, así como de la obtención de la mayoría de curules en la Cámara de Diputados.

En efecto, en la conferencia de prensa del nueve de junio de dos mil veinte, informé sobre la supuesta formación de un “bloque opositor” conformado por distintas fuerzas políticas y funcionarios públicos a efecto de “derrotar a MORENA el 6 de junio de 2021”; en el mismo sentido, durante la gira realizada por el Presidente de la República por el estado de Baja California los días 27 a 29 de noviembre pasados, el funcionario público denunciado, habló sobre la alianza que estaban, en ese momento, formando los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, indicando que “los conservadores” iban a buscar regresar al poder para manejar el presupuesto, manifestando que estaba seguro que iba a ganar el movimiento liberal el próximo año; el 30 de noviembre pasado, en su conferencia matutina, el servidor público denunciado retomó el tema de la alianza electoral formada por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y del *PRD*; el siete de diciembre, nuevamente habló de la alianza electoral formada por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, destacando que tiene la intención de que “no ganemos” la mayoría en la Cámara de Diputados en la próxima elección; finalmente, el 23 de diciembre, en su conferencia matutina, el funcionario denunciado retomó el tema de la alianza electoral formada por los partidos políticos de oposición, denominándolo “agrupamiento conservador” que busca que “no tengamos una representación mayoritaria en la Cámara de Diputados”, entre otros temas.

Como se observa, los hechos denunciados han sido colocados como tema en distintas conferencias matutinas y estos hechos podrían guardar una estrecha relación con otros que fueron previamente denunciados, respecto al presunto contenido electoral, los cuales han sido realizados principalmente en espacios de comunicación oficial, de lo que se sigue, desde una óptica preliminar, que se está en presencia de conductas que, estudiadas en su conjunto, podrían resultar contraventoras de los párrafos séptimo del artículo 134 constitucional, en el contexto del Proceso Electoral Federal y Locales en curso.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Esta circunstancia evidencia la probabilidad de que continúen realizándose hechos que desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, podrían tipificar conductas ilícitas que afecten el principio de equidad.

En efecto, dado el contexto y particularidades del presente caso, tenemos que el ejercicio que el Titular del Ejecutivo Federal está haciendo de su libertad de expresión, durante esta etapa del Proceso Electoral, podría estar restando eficacia a otros derechos y principios electorales, como son el derecho de voto y los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

En consecuencia, se considera que el dictado de la tutela cautelar en su dimensión inhibitoria resulta proporcional y justificada, porque impide que continúe o se concrete una posible conducta infractora y permite resguardar precautoriamente el principio de equidad hasta en tanto se resuelve el fondo del asunto, máxime si se considera el deber que tienen los servidores públicos de regir su actuar dentro de los parámetros que exige el principio de neutralidad y de dirigirse con prudencia discursiva en todo tiempo y bajo cualquier formato de comunicación, sobre todo, porque en diversas ocasiones, el Presidente de la República ha elegido no dar respuesta a preguntas, lo que demuestra que no está obligado siempre a contestar o hacerlo en un sentido concreto, sino como lo refiere la Sala Superior, tiene la posibilidad de elegir, con base en la prudencia discursiva que le es exigible, el contenido de las respuestas, como aconteció cuando contestó una pregunta relacionada con la eventual alianza de partidos políticos en la que se incluye a MORENA (partido que lo postuló como candidato al cargo que actualmente ocupa) optó por no responder a lo plantado aduciendo *no me quiero meter en eso, no me corresponde*, como se demuestra en lo ocurrido en la conferencia matutina del 29 de diciembre de 2020²⁵:

INTERLOCUTORA:	Gracias, presidente. Y, finalmente, usted hablaba hace unos días de la coalición de la oposición y PAN, PRD; mencionaban que finalmente se descubriría, bueno se quitaban las máscaras y se mostraba cómo son; sin embargo, también se da esta coalición entre Morena, Partido del Trabajo y el Partido Verde.
-----------------------	---

²⁵ Consultable en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/12/29/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-447/>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

	<p>Preguntarle: ¿usted considera que sí comparten principios o ideales estos partidos con el partido que usted encabezó durante todo el movimiento desde su nacimiento?</p> <p>Y si estaría de acuerdo, más bien, si considera que sí comparten estos ideales, principios.</p>
<p style="text-align: center;">PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:</p>	<p>No me quiero meter en eso, no me corresponde.</p> <p>Yo lo que he dicho históricamente es que se engañó mucho a la gente haciendo creer que eran distintos, un partido y el otro; y yo siempre dije que eran lo mismo, que la única diferencia que puede haber, lo digo con todo respeto... No, mejor no lo digo, no me corresponde y se van a enojar mucho, y yo quiero que se serenen, que terminemos el año en paz.</p>

Similar análisis de valoración y argumentación fue realizado por la Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-19/2014. Concretamente, en dicha sentencia, se destacaron conductas que, en lo individual, fueron calificadas previamente como lícitas, pero, después de un análisis conjunto y concatenado de las mismas, se llegó a la conclusión de que eran ilegales.

Por otra parte, debe tenerse presente que los hechos denunciados en el presente asunto, se realizaron con posterioridad a que la propia Sala Superior **vinculara a las personas titulares de los Poderes Ejecutivos Federal Estatal y Municipal, a fin de que se apegaran a los principios constitucionales que rigen los procesos electorales, como lo es, el no intervenir en la competencia entre partidos políticos**,²⁶ por lo que, ante la denuncia de una nueva conducta, que involucra manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, valorados a la luz de los hechos previamente denunciados, hace necesario que esta autoridad electoral nacional adopte una tutela cautelar frente a la posibilidad de una conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, cuyo resguardo fue adoptado por la autoridad jurisdiccional al vincular a las y los servidores públicos de todos los niveles de gobierno a su observancia, a fin de proteger el principio de equidad en el actual Proceso Electoral.

²⁶ SUP-REP-156/2020 y su acumulado SUP-REP-157/2020

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

De esta forma, la resolución preliminar de adoptar la medida cautelar de tipo inhibitoria en este caso, es congruente y fiel con el mandato establecido por nuestra máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Además, el dictar medidas cautelares, en la vertiente de tutela inhibitoria, atiende a la necesidad general de evitar que este tipo de conductas se repliquen o retomen por parte de otros servidores públicos, o sirva de base detonante para que entes gubernamentales aprovechen los espacios públicos para realizar conductas y posicionamientos electorales.²⁷

Finalmente, esta determinación es armónica con la naturaleza y finalidades del procedimiento especial sancionador y de las medidas preventivas previstas dentro del mismo, cuyo objetivo principal es detener, eficaz y oportunamente, conductas posiblemente antijurídicas para que no se afecte la validez y resultados de los procesos electorales.

Así es, el procedimiento especial sancionador, desde su origen, fue creado como la ruta principal para restaurar el orden jurídico durante los procesos electorales y, en su caso, reorientar y ajustar las conductas de los actores políticos, mediante atribuciones correctivas e inhibitorias a cargo de las autoridades electorales y, de este modo, garantizar la plena vigencia de los principios constitucionales que caracterizan a las elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante el voto libre, universal, secreto y directo.

Esto es, se trata de un mecanismo jurídico que surgió para dar respuesta rápida y ágil a los reclamos de afectación a los valores, principios y reglas reconocidos como esenciales para la validez de un Proceso Electoral²⁸ y para depurar todas aquellas conductas que pudieran dañar los principios rectores de la función electoral y las condiciones de equidad en un Proceso Electoral.

Ahora bien, es importante destacar que la Sala Superior al resolver el recurso de revisión que aquí se acata, concluyó textualmente que “dada la naturaleza extraordinaria de las ‘Mañaneras’ (a la luz del modelo tradicional de comunicación gubernamental), resultó insuficiente el análisis aislado de las manifestaciones

²⁷ Pues es un hecho notorio que conductas como las denunciadas, podrían dar lugar a un efecto expansivo de ilicitud, con consecuencias perniciosas y graves, si los servidores públicos de todos los niveles y jerarquías emiten declaraciones y realizan actos en favor o en contra de determinadas fuerzas electorales, en contravención a nuestro orden jurídico. Como ejemplo de lo anterior, se tiene que el pasado veintinueve de diciembre, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum en una conferencia de prensa realizó críticas y cuestionamientos en torno a una alianza partidista que competirá en las elecciones de esa ciudad.²⁷ Esto es, una conducta similar a la que en esta resolución se reprocha de manera precautoria.

²⁸ Ver sentencia dictada en el SUP-RAP 17/2006

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

controvertidas que justificaran la medida inhibitoria, pues dadas las características del nuevo mecanismo de comunicación, la manifestación de ideas y cuestionamientos a futuro puede ser de muy diversa índole y obedecer a contextos políticos, pues se insertan en el contexto de un ejercicio de información diario, personal y de interlocución, respecto del rumbo del ejercicio gubernamental y de la vida pública del país, que representa una oportunidad de discutir con el Presidente los distintos tópicos que se relacionan con lo anterior.”

Asimismo, la Sala refirió que “frente a un nuevo modelo de comunicación gubernamental, cuyas características son disímiles en comparación con los mecanismos tradicionales, es preciso que, para imponer medidas inhibitorias, se tenga claridad respecto de los parámetros de aplicación de las disposiciones de carácter prohibitivo que se supone pueden ser vulneradas” y que, en consecuencia “debe ser ese Consejo General el que determine si resulta procedente implementar medidas inhibitorias con base en las conductas analizadas por la Comisión responsable, pues dicho órgano de dirección se encuentra en la posibilidad de definir los parámetros de aplicación legal mediante el ejercicio interpretativo necesario de las disposiciones existentes.”

En suma, la autoridad jurisdiccional determinó que todo lo anterior impone que las decisiones relacionadas con ajustar el actuar de las y los servidores públicos a los principios que tradicionalmente influyen en la comunicación política y con ello evitar una afectación a la equidad e imparcialidad, deben generarse por el máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional, con base en parámetros objetivos que arrojen claridad para establecer los parámetros normativos y de tipicidad derivados de las prohibiciones normadas, para que en exista claridad respecto de la aplicación normativa que regirá al nuevo mecanismo de comunicación, así como de los parámetros que permitirán en los procedimientos administrativos subsecuentes, el análisis de dichos ejercicios de información, que permitan presumir la implementación de la tutela cautelar.

Considerando los razonamientos de la Sala Superior, resulta imperativo que este Consejo General reitere enfáticamente que, tanto el Titular del Ejecutivo Federal, así como todas las personas servidoras públicas de los diferentes órdenes de gobierno, tienen un deber particularmente estricto en la observancia de la imparcialidad y neutralidad durante el desarrollo de procesos electorales. Desde esa perspectiva, debe considerarse que el Presidente de la República y todas las personas servidoras públicas deben evitar formular posicionamientos, expresiones o valoraciones políticas públicas que pueden influir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

En este sentido, el diseño de nuestro sistema democrático tiene por objeto evitar que los poderes públicos puedan influir en las preferencias electorales de la ciudadanía. Así la vigencia plena del principio de imparcialidad cobra especial relevancia en el marco de los procesos electorales, dado que su inobservancia puede causar una afectación irreparable a los bienes jurídicos que se busca tutelar, tales como el principio de equidad que debe regir en la competencia electoral.

Es por lo anterior que en estricto cumplimiento a lo señalado por la Sala en la sentencia que se acata y considerando la heterogeneidad de los ejercicios de comunicación que constituyen las conferencias matutinas del Ejecutivo Federal, resulta imperativo determinar los parámetros que indiquen la conducción del Titular del Ejecutivo Federal durante los ejercicios matutinos diarios de interlocución que lleva a cabo, así como aquellos que pudiera tener con motivo del desempeño de sus funciones, mismos que se señalan de manera enunciativa, más no limitativa.

En este orden de ideas, es necesario que todas y todos los servidores públicos (del ámbito federal, estatal y municipal) prescindan de referencias a tópicos relacionados con la materia electoral que pudieran afectar la equidad de la contienda entre los partidos políticos o influir en las preferencias electorales de la ciudadanía y, bajo esta directriz y perspectiva, abstenerse de abordar temas relacionados con el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otros); cargos de elección federal y local; etapas del Proceso Electoral Federal y Locales; frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; plataformas electorales; campañas electorales; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local, así como a encuestas de intención de voto o preferencias electorales.

Lo anterior, se insiste, de manera enunciativa más no limitativa, pues las valoraciones, juicios u opiniones que pudiera emitir sobre la contienda político electoral las y los servidores públicos pueden favorecer o perjudicar a alguna o algunas fuerzas políticas, con lo cual se atenta contra el principio de equidad en la competencia electoral, aunado a que se inobservaría el principio de neutralidad que, como ha señalado con claridad la propia jurisdicción, está obligado a respetar.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁹, ha establecido que la obligación impuesta a todas las personas servidoras públicas, en el párrafo séptimo del artículo 134 Constitucional, de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tengan a su disposición de manera que ello no influya en la equidad de la competencia, subyace, entre otras, de la directriz consistente en que el ejercicio de los derechos de libre expresión y asociación de los servidores públicos no puede emplearse como justificación para distraerlos del desempeño de sus funciones, ni que al amparo de estos derechos humanos se realicen prácticas y conductas que, en realidad, supongan el uso indebido de recursos públicos, así como un quebrantamiento del deber de neutralidad e imparcialidad con que se deben conducirse.

De este modo, la Sala Superior³⁰ ha determinado que las personas servidoras públicas con 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 con sus expresiones o acciones.

Bajo este contexto, no se considera que la medida que en este acuerdo se dicta al Titular del Ejecutivo Federal restrinja de manera indebida su libertad de expresión, o que con ella se ponga en riesgo la rendición de cuentas, la transparencia o el acceso a la información de la ciudadanía, ni transgrede el modelo de comunicación implementado por el Gobierno Federal. Por el contrario, con ello se consigue que tales valores se armonicen con los límites constitucionales que protegen y blindan nuestro sistema electoral mexicano, hasta en tanto exista un pronunciamiento de fondo por parte de la instancia jurisdiccional competente.

Estos parámetros se establecen en atención a lo resuelto por la Sala Superior, y son consonantes con las razones y criterios expuestos por esta autoridad electoral nacional contenidas en los acuerdos INE/CG693/2020 e INE/CG694/2020, aprobados el veintiuno de diciembre de dos mil veinte.

En efecto, en dichos acuerdos, este Consejo General emitió los Lineamientos para garantizar la equidad entre los las y los participantes en la contienda electoral durante el Proceso Electoral Federal concurrente con los locales ordinarios 2020-

²⁹ Ver SUP-REP-121/2019

³⁰ Ver SUP-REP-87/2019

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

2021, y se fijaron los mecanismos y criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad y equidad en dichos procesos.

EFFECTOS

Ante la evidencia preliminar de una posible conducta que pudiera ser infractora del párrafo séptimo del artículo 134, realizada por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a fin de proteger el principio de equidad en el contexto de los actuales procesos electorales en curso, se surte la urgencia de dictar medidas cautelares con la finalidad de inhibir conductas como la denunciada, por lo que se ordena al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador que en el mecanismo de comunicación gubernamental se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral, en apego a lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los parámetros de aplicación normativa para esta determinación deberán ser los determinados en párrafos precedentes por este Consejo General para todas y todos los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, en acatamiento a la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-3/2021, los cuales se señalan de manera enunciativa pero no limitativa: ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos (financiamiento público y acceso a radio y televisión); vida interna de los Partidos Políticos Nacionales y locales; manifestaciones a favor y/o en contra de candidaturas de partidos políticos e independientes (registro, postulación, entre otras); manifestaciones a favor y/o en contra de frentes, coaliciones electorales, fusiones, alianzas nacionales o locales; manifestaciones a favor y/o en contra de plataformas electorales; manifestaciones que impliquen la asociación de alguna fuerza política con logros del gobierno; manifestaciones que impliquen la promoción personalizada de algún funcionario de gobierno, precandidatura, candidatura o candidatura independiente; estrategias electorales de cualquier fuerza política nacional o local; encuestas de intención de voto o preferencias electorales; así como cualquier mensaje que busque o genere tener un efecto persuasivo y de influencia en el electorado que pueda poner en riesgo los principios y valores tutelados por nuestra Constitución y el modelo electoral previsto en ella.

El estudio de este tipo de expresiones, en todo momento, será analizado por los órganos de este Instituto a la luz del párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución*, esto es que los temas antes referidos no podrán ser manifestados con la posible o aparente finalidad de beneficiar o perjudicar alguna opción política electoral, es decir, tutelando que dichas expresiones se realicen en el marco de la

imparcialidad y sin influir en la equidad de la contienda, de lo contrario se podría advertir una vulneración a este precepto constitucional.

IV. Por cuanto hace al argumento del *PRD*, 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 un tópico respecto del cual este Consejo General no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de la autoridad electoral nacional y de la Sala Superior 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* 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 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

“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.”

TERCERO. COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS PARA DICTAR MEDIDAS CAUTELARES, ENTRE OTRAS, BAJO LA MODALIDAD DE TUTELA INHIBITORIA

En virtud de que la Sala Superior, en la sentencia que ahora se acata, estableció la obligación a cargo de este Consejo General de establecer parámetros para imponer medidas inhibitorias, cuestión que ha quedado definida en el presente Acuerdo, ha lugar a establecer que la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto tiene competencia para que, en lo sucesivo y en plenitud de atribuciones, dicte medidas cautelares, entre otras, bajo la modalidad de tutela inhibitoria, respecto de los asuntos que sean sometidos a su consideración, incluyendo aquellos casos en los que se denuncie, entre otros, al Titular del Ejecutivo Federal, por infracciones a la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

normativa electoral cometidas a través de cualquier medio y que pudieran importar la violación de principios constitucionales o trascender en los procesos electorales federal y locales.

Lo anterior, a efecto de garantizar la atención pronta y oportuna de las peticiones de medidas precautorias y evitar daños irreparables a los principios rectores de la materia electoral, en virtud del carácter urgente que reviste su análisis y dictado.

En efecto, como se explicó en el presente Acuerdo, la tutela cautelar, en cualquiera de sus dimensiones, incluyendo aquellas que se dicten bajo la figura de tutela inhibitoria, son resoluciones provisionales que tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el orden jurídico.

La atención urgente de las medidas cautelares tiene fundamento, además, en lo previsto en los artículos 468, numeral 4 y 471, numeral 8, de la *LGIPE*, en los que se establecen que, cuando la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considere necesario el dictado de medidas cautelares, ésta lo deberá proponer a la Comisión de Quejas y Denuncias para que resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyen una probable infracción a la normativa electoral y, así, evitar la producción de daños irreparables o la afectación a los principios que rigen los procesos electorales.

En el mismo sentido, el artículo 38, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto prevé que, por la naturaleza urgente de las medidas cautelares, los órganos competentes para su dictado podrán sesionar en cualquier día u hora, incluso fuera del Proceso Electoral Federal o local.

Además, ha de subrayarse que el artículo 38, numeral 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto establece que las medidas cautelares pueden ser dictadas por este Consejo General y por la Comisión de Quejas y Denuncias, sin que en esa disposición o en alguna otra se disponga o reglamente alguna clasificación o tipo de medidas cautelares de competencia exclusiva para cada uno de los órganos señalados, de lo que se sigue que no existe impedimento legal o reglamentario para que la referida Comisión se haga cargo de las solicitudes o planteamientos de medidas cautelares, entre otras, en la vertiente de tutela inhibitoria.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

Por lo anterior, se considera apegado a derecho facultar a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares, en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de esta autoridad electoral nacional.

Ahora bien, la sentencia que ahora se acata centró sus argumentos en la figura del Presidente de México, en su esquema de información matutina y en la correlativa exigencia de que este órgano se pronunciara sobre la medida cautelar solicitada a partir de los parámetros señalados, cuestión que ha quedado colmada en el presente Acuerdo. No obstante, también debe señalarse que, por congruencia y apego a Derecho, la referida Comisión de Quejas deberá atender y resolver las denuncias que se presenten en contra de cualquier servidor o servidora pública de todos los ámbitos y niveles de gobierno, con base en los parámetros, bases y criterios establecidos en el presente Acuerdo.

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la *Constitución*, 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 41, Base III, apartado D, y Base V, apartado A, párrafos primero y segundo, de la *Constitución*; 35, 44, párrafo 1, inciso jj); 162, párrafo 1, inciso a); 163, párrafo 1; 459, párrafo 1, inciso a); 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 del *INE*, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares para inhibir la comisión de conductas como la denunciada en este caso, en los términos y por las razones establecida en el Considerando SEGUNDO de la presente Resolución.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

SEGUNDO. En términos de lo expuesto en el presente Acuerdo, y de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordena al Presidente de la República, se abstenga de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido pueden ser de naturaleza electoral señaladas de forma enunciativa más no limitativa en los efectos del presente Acuerdo, toda vez que implican la posible trasgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad contenidos en el artículo 134 constitucional, con la finalidad de resguardar el principio de equidad en los procesos electorales federal y locales en curso.

Asimismo, se ordena a las y los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas, así como a todas las personas servidoras públicas de cualquier nivel u orden de gobierno se abstengan de realizar conductas que involucren manifestaciones cuyo contenido puede ser de naturaleza electoral de acuerdo a lo señalado en el apartado de Efectos del presente Acuerdo.

TERCERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, respecto del posible uso indebido de recursos públicos en términos y por las razones establecida en el Considerando SEGUNDO de la presente Resolución.

CUARTO. 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.

QUINTO. La Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto tiene competencia para que, en lo sucesivo, se pronuncie respecto al dictado de medidas cautelares, en cualquier modalidad, incluyendo la tutela inhibitoria, respecto de todos los asuntos que sean sometidos a su consideración por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, en términos y por las razones establecidas en el Considerando CUARTO de la presente Resolución.

SEXTO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, para que realice los actos tendentes para la publicación de un extracto este acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

SÉPTIMO. En términos del Considerando CUARTO 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/PE/PRD/CG/106/PEF/13/2020

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 15 de enero de 2021, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular el Punto de Acuerdo Quinto, en los términos del Proyecto de Acuerdo originalmente circulado, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**