

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ATRIBUIBLE AL PRESIDENTE DE MÉXICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/95/PEF/111/2021.**

Ciudad de México, a veintinueve de marzo de dos mil veintiuno.

## **ANTECEDENTES**

**I. DENUNCIA.** El veintiséis de marzo del año en curso, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, denunció:

- La vulneración al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, atribuible a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por la utilización de propaganda gubernamental para realizar expresiones o posicionamientos en materia política electoral, derivado de las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa matutina denominada “*la mañanera*”, celebrada el veinticinco de marzo de la presente anualidad, que según el quejoso, ha venido realizando de manera continua y sistemática y constituyen una intervención en el proceso electoral actual.

Por tal motivo, solicita que se tomen las medidas cautelares idóneas, y bajo la figura de **TUTELA PREVENTIVA**, se exhorté al Presidente de la República se abstenga de realizar de forma continua y sistemática pronunciamientos de carácter político electoral en espacios de difusión de propaganda gubernamental, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias de la ciudadanía en el proceso electoral en curso.

**II. REGISTRO, DILIGENCIA PRELIMINAR, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** Mediante proveído de veintisiete de marzo del año en curso, la

Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/95/PEF/111/2021**.

En dicho proveído, se acordó la admisión del asunto, la reserva del emplazamiento de las partes, así como la instrumentación de acta circunstanciada a efecto de certificar los vínculos de internet aportados por el quejoso y la inspección del video correspondiente a la conferencia mañanera de veinticinco de marzo del año en curso, alojado en el portal de internet <https://presidente.gob.mx>.

Finalmente, se acordó formular la propuesta relativa a la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

## **CONSIDERANDO**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, por tratarse de una denuncia en la que se alega, esencialmente, la contravención a lo establecido en el artículo 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Presidente de la República, con motivo de diversas manifestaciones que, a juicio del quejoso, vulneran los principios de imparcialidad y equidad en la contienda y, sobre esa base, se solicita el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva.

### **SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.**

El Partido Acción Nacional denunció, en esencia, que el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, transgredió los principios de imparcialidad y neutralidad, porque, a decir del quejoso, en la conferencia matutina de veinticinco de marzo de este año, emitió comentarios, expresiones y posicionamientos de naturaleza político electoral que constituyen una intervención en el proceso electoral actual, encaminada a influir en la competencia entre los partidos políticos y en las preferencias de la ciudadanía.

El denunciante sostiene que las expresiones vertidas por el presidente en la llamada conferencia de prensa mañanera, coloca en un espacio de información diversos mensajes con la intención de vincular estas expresiones con el proceso electoral que está en curso.

Para el quejoso, la conducta denunciada es contraria a lo establecido en el artículo 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución General.

Por tal motivo, solicitó que se tomen las medidas cautelares idóneas, y bajo la figura de **TUTELA PREVENTIVA**, se exhorte al Presidente de la República se abstenga de realizar de forma continua y sistemática pronunciamientos de carácter político electoral en espacios de difusión de propaganda gubernamental, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias de la ciudadanía en el proceso electoral en curso.

## MEDIOS DE PRUEBA

### **PRUEBAS APORTADAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**1.- Técnica-** Consistente en la certificación que se realice de la siguiente página de Internet: <https://presidente.gob.mx/25-03-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-desde-campeche/>

**2.- Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** - Que por deducción o inducción se desprendan de todo lo actuado y que favorezcan los intereses de su representado.

**3.- Instrumental de actuaciones.** - Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente en lo que favorezcan los intereses de su representado.

### **PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

**1.- Acta circunstanciada** instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el contenido de los vínculos de internet aportados por el Partido Acción Nacional, y se realizó una inspección al contenido del video de la conferencia “mañanera” celebrada el día veinticinco de marzo del año en curso, el cual se encuentra alojado en el portal de Internet <https://presidente.gob.mx/>.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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

- a) *Apariencia del buen derecho*. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) *Peligro en la demora*. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) La irreparabilidad de la afectación.
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —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.

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la

aparición del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

##### Marco jurídico aplicable al caso

##### 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, las y los servidores públicos deben observar y cumplir en todo tiempo, así como el deber reforzado de conducirse con estricto apego a los principios que forman nuestro régimen democrático a fin de garantizar condiciones justas y equitativas en los procesos para renovar cargos públicos.

---

<sup>1</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



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 su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidatura.

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, las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso 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 previstos<sup>2</sup>.

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 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 Superior<sup>3</sup>, 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 electorales 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**

<sup>2</sup> Así lo ha interpretado la Sala Superior.  
Ver SUP-REP-162/2018 y acumulados.

<sup>3</sup> 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.



**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 observar el **especial deber de cuidado** que, con motivo de sus funciones, debe ser observado por cada servidor público.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> Ver SUP-REP-163/2018

los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos<sup>5</sup>.

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 tendían 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.

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.

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 Alemán<sup>6</sup>, 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**.

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</sup> BVerfGE 44, 125, consultable en <https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=BVerfG&Datum=02.03.1977&Aktenzeichen=2%20BvE%201%2F76>

Asimismo, conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos<sup>7</sup>, 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 Canadá<sup>8</sup> 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.

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

<sup>7</sup> Garcetti et al. vs. Ceballos, 547 U.S. 410, 2006, consultable en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/547/410/>

<sup>8</sup> 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>

concurran 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 tendentes 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 Instituto Nacional Electoral la autoridad que administra el tiempo para su utilización, dispone la limitación temporal de los periodos de 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.

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.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-53/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/95/PEF/111/2021

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 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.

Énfasis añadido

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 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-503/2015<sup>9</sup> 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) 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”), 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.

9

Consulta

disponible

en:

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0503-2015.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0503-2015.pdf)

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,<sup>10</sup> 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 a 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/](http://www.gob.mx/presidencia/)).

Asimismo, en la sentencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, identificado con la clave SUP-REP-3/2021, la Sala Superior estableció que “el ejercicio de comunicación realizado por el Presidente” es, “a todas luces, un

---

<sup>10</sup> 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.

método de comunicación sui generis”, que “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*.<sup>11</sup>

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

---

<sup>11</sup> 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.

conferencias mañaneras no constituyen, en principio, propaganda gubernamental, 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, en el sentido de 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, siempre y cuando exista coherencia discursiva entre lo que se pregunta y la respuesta que se emite.<sup>12</sup>

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 15/2018<sup>13</sup> 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 las restricciones constitucionales.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, lo sostenido en la sentencia dictada dentro del expediente SRE-PSC-21/2021.

<sup>13</sup> “PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.”

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 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.<sup>14</sup>

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.

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.

### **C) Promoción personalizada**

---

<sup>14</sup> 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).



El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:<sup>16</sup>

<sup>15</sup> SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.

<sup>16</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior<sup>17</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

---

<sup>17</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocional, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos<sup>18</sup>.

## ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como se adelantó, la pretensión central de los quejosos es que, a través de la tutela preventiva, se ordene al Presidente de México se abstenga, en lo futuro, de utilizar los recursos del estado y los espacios de difusión de propaganda gubernamental para realizar expresiones político-electorales encaminadas a influir en la equidad en la contienda.

Esta Comisión de Quejas considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares en la **vertiente de tutela preventiva**, en virtud de que, desde una perspectiva preliminar y, a partir de los elementos particulares y contextuales del caso, la conducta denunciada es presuntamente lícita y, por tanto, no existe base para proceder en los términos solicitados por el quejoso, como se explica a continuación.

## Conducta denunciada

[...]

**INTERLOCUTOR:** *Presidente, un tema más. Hace unos días el INE publicó un cambio de reglas en torno al tema de representación proporcional, es decir, los diputados que han de llegar en los comicios de este 6 de junio.*

*Ayer en la Cámara de Diputados, cuando usted venía de viaje, se dieron un agarrón ahí porque decían que estaba mal. La bancada propia de Morena pide un juicio político a Lorenza Córdova y a Ciro Murayama que son los consejeros del INE, los panistas dicen que no, los priistas que dicen que tampoco, pero entonces ayer se dieron un agarrón.*

*Y la pregunta que yo tengo es si usted ve bien que en este pleno proceso para renovar la Cámara de Diputados y 15 gubernaturas se aplique un juicio político a los consejeros del INE.*

<sup>18</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-43/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-53/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/95/PEF/111/2021

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Pues yo lo que creo, que este tema lo debe resolver el tribunal electoral para que se resuelva adecuadamente, en el marco de la legalidad. No voy a juzgar, sólo decir que existe una estrategia política en contra nuestra para que el movimiento de transformación no tenga mayoría en la Cámara de Diputados.*

**INTERLOCUTOR:** *¿Esa maniobra la ve desde el INE?*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Se han agrupado con ese propósito Claudio X. González, Krauze, intelectuales orgánicos, los dueños de los medios de comunicación, no todos, hay excepciones, pero existe ese plan.*

*Yo espero que no se inscriba esta acción del INE en ese propósito, en ese plan, de que modificando reglas se quiera que nuestro movimiento, si así lo dispone el pueblo, no tenga la mayoría en la Cámara de Diputados.* Eso es lo que se tiene que tomar en consideración.

*El otro día estaba yo viendo... No sé si puedan buscarlo, Jesús. Mandaron a hacer hasta vajillas, vi una taza de un Twitter de Claudio X. González. A ver si no la encuentran de casualidad ahí en las redes. Es una taza que dice: 'Si no le quitamos la cámara, nos va a quitar el país'. No es para tanto.*

*O a lo mejor es que están pensando en que ellos eran los dueños del país, pues entonces sí, se los estamos quitando para que el país sea de todos.*

*Pero van a ver ahora, esa es la campaña. 'Si no le quitamos la cámara, nos va a quitar el país o nos va a dejar sin país'. Pues como ellos se sentían los dueños de México, a lo mejor se sienten que van a quedarse en definitiva sin privilegios y van a tener que abstenerse y dejar de robar.*

**INTERLOCUTOR:** *Ahí está la taza.*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Miren. ¿No es falso? Es que es increíble, el Twitter de él así dice: 'O lo dejamos sin la cámara o nos deja sin país'. Es que ellos se sentían los dueños del país y, la verdad que sí lo eran porque, como pulpo, manejaban todo, estaban metidos en el negocio del petróleo, de la electricidad, en la venta de todo lo que consumía el gobierno, medicinas; vendían hasta las escobas, pero no barrían de corrupción al gobierno.*

**INTERLOCUTOR:** *Oiga, presidente, ¿y ve cómo cómplice al INE?*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *No, es que hay esta campaña. ¿Y por qué ahora? Siempre cuando suceden estas cosas hay que preguntar ¿y de parte de quién?, ¿y por qué ahora? Política es tiempo. No estoy tomando una postura, la autoridad electoral, un tribunal va a resolver sobre este asunto, pero sí hay toda una campaña.*

*[...]*

**Énfasis añadido**

De manera destacada, el quejoso considera que la siguiente expresión emitida por el Presidente de México es ilegal:

*“Existe una estrategia política en contra nuestra para que el movimiento de transformación no tenga mayoría en la Cámara de Diputados”.*

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

**Espacio y modalidad de la conducta denunciada.** Las manifestaciones que ahora se impugnan, fueron realizadas por el Presidente de la República durante la conferencia matutina, celebrada el veinticinco de marzo del año en curso.

Sin embargo, es importante destacar que estas expresiones tuvieron lugar durante la sesión de preguntas y respuestas que normalmente se realiza como parte de las conferencias mañaneras.

Lo anterior es relevante, porque, como se explicó previamente, los criterios jurisdiccionales prevaecientes apuntan a que cuando **las expresiones son realizadas durante la etapa de preguntas y respuestas, las mismas constituyen un legítimo ejercicio periodístico amparado por la libertad de expresión y que por tanto gozan de una presunción de licitud** que debe ser derrotada en cada caso, siempre y cuando exista coherencia discursiva entre lo que se pregunta y la respuesta que se emite.

En el caso, se estima que, debido a la forma, tiempo y características particulares del caso, no existen elementos suficientes para que, en sede cautelar, se derrote la presunción de licitud de la conducta denunciada, por lo siguiente.

### **Estudio de las expresiones**

En primer lugar, se considera, bajo la apariencia del buen derecho, que la respuesta dada por el denunciado guarda cierta congruencia con lo que le preguntaron previamente.

Lo anterior es así, pues al ser cuestionado acerca de si aprueba que en pleno proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados y quince gubernaturas se aplique un juicio político a los consejeros del INE, él contestó en primera instancia que el tema debe resolverse por el tribunal electoral (sic) para que se haga de manera adecuada y en el marco de legalidad.

Posteriormente menciona que, sin juzgar, existe una estrategia contra el movimiento de transformación para que no tenga mayoría en la Cámara de Diputados, sin hacer una referencia específica a Morena o a algún otro partido político.

Por otra parte, al ser cuestionado sobre si considera que la maniobra proviene del INE, el presidente contestó que espera que esta acción del INE, (lo que ahí llaman cambio de reglas) no tenga ese propósito (impedir que su movimiento tenga la mayoría).

Posteriormente se le preguntó si veía al INE como cómplice de las acciones que afirma existen en su contra, responde que no, que existe la campaña en tiempos políticos, pero que no toma una postura pues la autoridad electoral resolverá el asunto.

Como se aprecia, la respuesta dada por el Presidente de México tuvo como punto de partida la pregunta de un reportero, siendo uno de los puntos medulares de la respuesta, el tema de un eventual juicio político a los consejeros del INE ahora que está en curso el proceso electoral, lo que dio pie para que dicho servidor público emitiera consideraciones de cara a las elecciones.

Ahora bien, es verdad que el Presidente de México hizo alusión a temas relacionados con aspectos electorales, concretamente cuando dijo: *“Existe una estrategia política en contra nuestra para que el movimiento de transformación no tenga mayoría en la Cámara de Diputados”*.

Sin embargo, de las expresiones analizadas, no se advierte que el Presidente de México haga señalamientos claros, directos o específicos respecto de partidos políticos, coaliciones, alianzas electorales o personas precandidatas o candidatas, sino que emite su postura, a manera de respuesta a pregunta expresa por parte de un reportero, respecto de un acuerdo emitido por este Instituto. Tampoco se aprecia que señale o aborde la plataforma política de algún partido político y mucho menos que pida el voto en favor o en contra de alguno de ellos o de alguna candidatura, con independencia de lo que en el fondo determine la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Esto es, aparentemente, la respuesta y posicionamientos que hizo el Presidente de México, se formularon desde una perspectiva amplia o general, porque no individualizó ni personalizó a los destinatarios de sus mensajes.

Junto con lo anterior, es de precisarse el tiempo en que la conducta denunciada tuvo lugar, al resultar un elemento relevante para la decisión que aquí se adopta.

### Tiempo en el que se realizó la conducta

Como se precisó, la conducta denunciada se realizó el veinticinco de marzo de este año, siendo que el denunciado hizo referencia al proceso electoral para la renovación de la Cámara de Diputados.

Al respecto, es importante destacar que actualmente el proceso electoral federal para elegir a los integrantes de la referida Cámara, se encuentra en etapa de **intercampaña**. Esto es, **aún no comienza la etapa de campaña electoral** (la que inicia el cuatro de abril del año en curso)<sup>19</sup>.

### Promoción personalizada

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, a partir de un análisis preliminar al material denunciado, **no existen elementos que sirvan de base para estimar que se está en presencia de promoción personalizada** del Presidente de la República y consecuentemente, permitan el dictado de medidas cautelares por esa razón.

Lo anterior porque se estima razonable y lógico que, durante las conferencias de prensa matutinas, aparezca el Titular del Ejecutivo, al ser, esencialmente, un espacio utilizado por el Titular del Ejecutivo Federal, y otros servidores públicos, para fijar posicionamientos de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, así como para responder preguntas y cuestionamientos de reporteros.

Lo anterior, es congruente con el criterio establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>20</sup>, consistente en que no toda propaganda institucional en la que se utilice el nombre, voz o imagen de un servidor público, puede catalogarse como infractora del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito electoral, porque es menester que primero se determine que los elementos que en ella se

---

<sup>19</sup> Lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021 aprobado por el Consejo General de este Instituto el veintiséis de agosto de dos mil veinte, mediante Acuerdo INE/CG218/2020, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114434/CGex202008-26-ap-6-a.pdf>

<sup>20</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulados, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y sus acumulados.



contienen, constituyen un impacto real o ponen en riesgo los principios de equidad e imparcialidad de los procesos electorales.

A la misma conclusión preliminar se arriba si se atiende a los parámetros establecidos en la citada jurisprudencia 12/2015, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de lo que resulta lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se acredita**, pues el evento fue encabezado por el Presidente de la República, tal como se advierte de la versión estenográfica y del video que se encuentran alojados en el sitio web de Presidencia.
- **Elemento objetivo: No se acredita**, ya que, del análisis del contenido de la versión estenográfica no se aprecian frases o algún elemento que implique que Andrés Manuel López Obrador, pretenda posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, resaltado sus cualidades personales, en forma y términos desproporcionados o descontextualizados.

Máxime que como se precisó previamente las declaraciones denunciadas se emitieron en respuesta a una periodista.

- **Elemento temporal: Sí se actualiza**, ya que se encuentra en curso el Proceso Electoral Federal 2020-2021 y los procesos electorales locales en distintas entidades federativas.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en el desarrollo de los actos del proceso electoral.

En este sentido, la Sala Superior<sup>21</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en

<sup>21</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto, menos aún, cuando su aparición en los medios de comunicación, conforme al contexto del caso, se deba al ejercicio periodístico.

Por tanto, las disposiciones constitucionales bajo estudio no se traducen en una prohibición absoluta para que los servidores públicos se abstengan de hacer público, por cualquier medio o mecanismo, los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que, el contenido de esa disposición, tiene por alcance la prohibición de que traten de valerse de ella con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares, lo cual, en el caso bajo estudio, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no ocurre.

Sobre este mismo tema, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-5/2019, determinó que la promoción personalizada se actualiza cuando se tienda a promover, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología del servidor público **con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político – electorales**, situación que, se insiste, no acontece en el caso bajo estudio, a partir de un análisis preliminar.

La misma Sala Regional Especializada razonó en el expediente SRE-PSC-70/2019, que no se puede decir, en automático, que la comunicación o participación del Presidente de la República, en las conferencias mañaneras genere, por sí misma, un beneficio a su persona o gobierno.

Dicho órgano jurisdiccional determinó que si bien es cierto que el Presidente de la República realiza manifestaciones de las acciones de gobierno llevadas a cabo durante su administración, también lo es, que en ningún momento se las atribuye a título personal, ni muchos menos se advierte una exaltación de su figura o calidad de Presidente de la República; sino que, únicamente da un panorama general de la forma en la que ha venido trabajando el Gobierno actual y realiza una serie de opiniones y críticas respecto a temas de interés general.

### **Uso indebido de recursos**

Finalmente, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos derivado de las manifestaciones denunciadas, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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

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

Similares criterios fueron sostenidos por esta Comisión al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-49/2021**, respecto de hechos que guardan una estrecha semejanza con los aquí denunciados.

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

## QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

### ACUERDO

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

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

**TERCERO.** 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctor Ciro Murayama Rendón.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**