



**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA POR LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LAS REGLAS DE DIFUSIÓN DE INFORMES, ASÍ COMO AL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA, ATRIBUIBLE A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/93/PEF/109/2021.**

Ciudad de México, a dieciséis de abril de dos mil veintiuno.

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA.** El dieciséis de marzo del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual hizo del conocimiento hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la violación a las reglas de difusión de informes fuera de los plazos previstos para ello, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como la vulneración al principio de equidad en la contienda en favor del partido político MORENA, derivado de la presentación de su informe de actividades, a realizarse el treinta de marzo de dos mil veintiuno.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene al denunciado, omita rendir informes dentro del proceso electoral en que nos encontramos, ya que la constitución no lo permite y sus actos son tendentes a favorecer a un partido político, se ordene el cese dichas conductas y prohibir cualquier otra con las mismas características en cualquier medio de comunicación.

**II. REGISTRO Y DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DENUNCIA.** En la misma fecha, se ordenó registrar el procedimiento especial sancionador, al cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/93/PEF/109/2021**.



**ACUERDO ACQyD-INE-63/2021  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/93/PEF/109/2021**

Toda vez que la denuncia versaba sobre un informe trimestral a cargo del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; **siguiendo los precedentes jurisdiccionales** establecidos en los procedimientos especiales sancionadores de órgano central SRE-PSC-69/2019 y SRE-PSC-14/2020, donde se señaló que este tipo de conductas constituían ejercicios de rendición de cuentas; se determinó desechar la denuncia al no advertirse alguna posible infracción a la normativa electoral en términos de los artículos 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias.

**III. IMPUGNACIÓN DEL DESECHAMIENTO.** El treinta de marzo de dos mil veintiuno, el Partido de la Revolución Democrática, interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del citado acuerdo de desechamiento.

El siete de abril siguiente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia, en la que determinó dentro del expediente **SUP-REP-101/2021**, en el sentido de revocar el desechamiento para efectos de continuar con el procedimiento, de no advertirse alguna causa de improcedencia.

**IV. ACATAMIENTO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.** El diez de abril de dos mil veintiuno, se recibió la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-REP-101/2021**, reservándose la admisión y emplazamiento a las partes.

En el mismo acuerdo se ordenó requerir información a:

Sujeto requerido	Respuesta
<b>Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a través del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal</b>	Oficio 5.0601/2021 signado por el Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta del Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al cual adjuntó los similares OPR/SP/2021/08 suscrito por el Secretario Particular del Presidente de la República y el CGCSyVGR/DGPA/064/2021, signado por el Director General de Planeación y Administración adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.



**ACUERDO ACQyD-INE-63/2021  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/93/PEF/109/2021**

<b>Secretario Particular del Presidente de la República</b>	Oficio OPR/SP/2021/09, suscrito por el Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta del Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al cual adjunto el similar POR/SP/2021/019, firmado por el Secretario Particular del Presidente de la República.
<b>Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República</b>	Oficio CGCSyVGR/DGPA/064/2021, firmado por el Director General de Planeación y Administración adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República.
<b>Al Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE)</b>	Oficio fechado el 12/04/2021, suscrito por el Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.
<b>Coordinador Nacional de Comunicación Social de este Instituto</b>	Oficio INE/CNCS-DCyAI/085/2021, suscrito por el Director de Comunicación y Análisis Informativo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de este Instituto
<b>Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto</b>	Correo electrónico de catorce de abril de dos mil veintiuno remitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

Finalmente se ordenó certificar el contenido de las páginas de internet referidas por el quejoso, así como de aquellas en las que se pudiera constatar el contenido del evento denunciado.

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

**CONSIDERANDO**

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer la presunta vulneración a la difusión de informes fuera de los plazos previstos para ello, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como al principio de equidad en la contienda, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafo 5 y 449, párrafo primero, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al Presidente de la República, derivado de la presentación de su informe de actividades, realizado el treinta de marzo de dos mil veintiuno.

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

Del análisis al escrito de denuncia, se advierte que el quejoso, en esencia, denuncia lo siguiente:

- La probable **violación a las reglas de difusión de informes de labores** atribuible a Andrés Manuel López Obrador con motivo del informe del primer trimestre del año, mismo que tuvo lugar el treinta de marzo de dos mil veintiuno, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la vulneración al principio de equidad en la contienda electoral en favor del partido político MORENA.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, a fin de que se ordene al Presidente de la República, **omita rendir informes dentro del proceso electoral** y se le prohíba cualquier otro con las mismas características en cualquier medio de comunicación.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR EL QUEJOSO**

1. **Documental privada.** Consistente en la captura de pantalla de la imagen en la que se hace alusión al segundo informe de gobierno de primero de



septiembre de dos mil veinte, la cual obra inserta en la página dos del escrito de denuncia.

2. **Documental pública.** Consistente en la certificación que en su momento realice el Instituto Nacional Electoral del sitio de internet que da cuenta de la realización del evento denunciado.
3. **Documental privada.** Consistente en la captura de pantalla de la nota del periódico La Jornada, relativa al primer informe trimestral de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México, así como el hipervínculo <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mexico/e1-30-de-marzo-amlo-presenta-informe-del-primer-trimestre-de-2021/ar-BB1eQIIN> donde se encuentra lo antes referido.
4. **Documental privada.** Consistente en la captura de pantalla de la nota del periódico EXCELSIOR, relevante al primer informe trimestral de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como el hipervínculo <https://www.excelsior.com.mx/nacional/alista-lopez-obrador-primereinforme-trimestral-de-202111439143> donde se encuentra lo antes referido.

#### RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA.

1. **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada elaborada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se dejó constancia del contenido de diversas ligas de internet señaladas por el Partido de la Revolución Democrática en su escrito de queja, presentado el veintiséis de marzo del presente año, así como del evento denunciado.
2. **Documental pública.** Consistente en el oficio CGCSyVGR/DGPA/064/2021, signado por el Director General de Planeación y Administración adscrito a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, en representación de dicha Coordinación, informó, en lo que interesa al dictado del presente acuerdo, que dicha área no tiene facultades para administrar recursos financieros o materiales de Presidencia de la República, ni tampoco para diseñar la agenda de actividades del Presidente de la República.



3. **Documental pública.** Consistente en el oficio mediante el cual el Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE) informó, en lo que interesa al dictado del presente acuerdo, que es un órgano Administrativo Desconcentrado que tiene por objeto la coordinación de las grabaciones en video de las actividades públicas del Titular del Ejecutivo Federal para poner a disposición, vía satélite lo materiales audiovisuales generados.
4. **Documental pública.** Oficio OPR/SP/2021/09, suscrito por el Consultor de Defensa Legal de la Consejería Adjunta del Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, al cual adjunto el similar POR/SP/2021/019, firmado por el Secretario Particular del Presidente de la República, con el cual informó, en lo que interesa al presente acuerdo, que dentro de sus archivos **no existe información de la que se desprenda la realización de un evento con características similares al denominado Primero 100 días del Tercer Año de Gobierno.**
5. **Documental pública.** Oficio INE/CNCS-DCyAI/085/2021, suscrito por el Director de Comunicación y Análisis Informativo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de este Instituto, con el cual proporcionó una base de datos con información de los medios de comunicación que cubrieron el evento denunciado.
6. **Documental pública.** Correo electrónico de catorce de abril de dos mil veintiuno remitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, con el cual proporcionó una base de datos con información de las emisoras de radio y canales de televisión que cubrieron el evento denunciado.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

De los elementos probatorios aportados por el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- El treinta de marzo de dos mil veintiuno, Andrés Manuel López Obrador, rindió un informe correspondiente al primer trimestre de dos mil veintiuno, donde trató temas sobre la economía, los programas sociales, el combate a la pandemia por Covid-19 y el proceso de vacunación, la política exterior y lo relativo a la seguridad pública.



- En los archivos de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República no existe información de la que se desprenda la realización de un evento con características similares al denominado Primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

En este sentido, sólo 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.**

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

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 aquellos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado,





desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 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 presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

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

El Partido de la Revolución Democrática solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de conminar al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos que se abstenga de realizar este tipo de “informes” durante el periodo de campañas que se encuentra en curso.

En primer lugar, es necesario señalar las reglas constitucionales y legales en materia de propaganda gubernamental a las que debe someterse todo servidor público, en todo momento y en particular durante la etapa de campaña de los procesos electorales.

---

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



Los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo y 134, párrafos séptimo y octavo de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, establecen lo siguiente:

[...]

**Artículo 41...**

...

***Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.***

...

**Artículo 134...**

...

***Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.***

***La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.***

[...]

De una interpretación sistemática y funcional de los citados artículos, se advierte que tienen por objetivo garantizar que la difusión de la propaganda gubernamental se apegue a las normas constitucionales y legales en que se sustentan, estableciendo límites y excepciones, de tal forma que no se afecten los principios que rigen la materia electoral, en particular, la equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-57/2010** señaló:



*Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional invocado, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.*

*En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.*

*Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.*

*De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.*

*Sobre el particular, cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, a virtud de su naturaleza, no tienen el poder de influir en las preferencias electorales y por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; además de que al contar con una especial importancia y trascendencia para la sociedad se consideró plausible permitir su difusión, de ahí que hubiera exceptuado a las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.*

Al respecto, la **Ley General de Comunicación Social** en su artículo **8**, establece los requisitos que deben cumplir las campañas de comunicación social, mientras que en los diversos **9** y **21**, se señalan las principales restricciones en cuanto a contenido, tal y como se aprecia a continuación:

**Artículo 8.-** Las Campañas de Comunicación Social, deberán:

...



*IV. Cumplir con las obligaciones que en materia electoral establezca la legislación aplicable;*

...

*VIII. Otros establecidos en las leyes.*

**Artículo 9.- Además de lo previsto en el artículo 21 de esta Ley, no se podrán difundir Campañas de Comunicación Social, cuyos contenidos:**

***I. Tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público, con excepción de lo previsto en el artículo 14;***

*[énfasis añadido]*

...

**Artículo 21.- Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda Campaña de Comunicación Social en los Medios de Comunicación.**

*Para los efectos del párrafo anterior, en el caso de los procesos electorales locales, deberá suspenderse la difusión de Campañas de Comunicación Social en los Medios de Comunicación con Cobertura Geográfica y ubicación exclusivamente en la Entidad Federativa de que se trate.*

*Se exceptúan de lo anterior:*

***I. Las campañas de información de las autoridades electorales;***

***II. Las relativas a servicios educativos y de salud;***

***III. Las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, y***

***IV. Cualquier otra que autorice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, de manera específica durante los procesos electorales, sin que ello implique que sólo las campañas aprobadas por la referida autoridad administrativa son las que podrían difundirse.***

*Cuando existan procesos electorales, las dependencias y entidades de la administración pública deben acatar la normatividad aplicable que ordene la suspensión de las campañas gubernamentales.*

En relación con la **propaganda gubernamental**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del



procedimiento especial sancionador **SUP-REP-142/2019** y acumulados, estableció:

**116. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.**<sup>2</sup>

117. Con base en lo anterior, esta Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
- e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

118. Como puede apreciarse, la noción de “propaganda gubernamental”, tanto desde una perspectiva general como electoral, **implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.**

119. Respecto a su **contenido**, la propaganda gubernamental, lo mismo que la información pública o gubernamental, en ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los tres órdenes de gobierno y de los demás sujetos

---

<sup>2</sup> Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.



*enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.*

*120. Por cuanto hace a la **temporalidad**, la propaganda gubernamental no puede difundirse durante los periodos que comprenden las etapas de campaña electoral, periodo de reflexión, conformado por los tres días previos al de la elección, y hasta el final de la jornada electoral.*

*121. Finalmente, respecto a su **intencionalidad**, la propaganda gubernamental, por regla general, debe tener carácter institucional y no estar personalizada.*

*122. Así entendida, la propaganda gubernamental es una modalidad de información, comunicación o publicidad pública, oficial o estatal que tiene una regulación general y otra especial o específica en el ámbito electoral. En principio, como se señaló, el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Ley General de Comunicación Social, establecen pautas y limitaciones a la propaganda gubernamental que tienen entre sus finalidades la de no incidir en los procesos electorales.*

*123. Adicionalmente, toda vez que las autoridades gubernamentales en un Estado democrático tienen la obligación de informar a la población sobre sus políticas y acciones, así como rendir cuentas de sus funciones, la publicidad oficial o la propaganda gubernamental se concibe como un canal de comunicación entre gobierno y sociedad tanto para informar sobre el ejercicio de las funciones públicas, como para que las personas conozcan y ejerzan sus derechos.*

*124. De ahí que, los eventos o actos de información adicionales que realicen los servidores públicos, con independencia de la naturaleza o denominación que se les quiera otorgar, es decir, como ejercicios de comunicación política o como derecho a la información de la ciudadanía, **en todo momento deben observar y respetar las reglas de la propaganda gubernamental.***

De todo lo anterior se concluye que será propaganda gubernamental, toda acción o información proveniente de una entidad estatal, que se realice o difunda por cualquier **medio de comunicación** (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante **actos públicos** dirigidos a la población en general, que implique el uso de recursos públicos **de cualquier naturaleza**, sin importar que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunda logros o acciones de gobierno y que tenga por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía, la cual se debe ajustar a reglas de **contenido**, no debe tener carácter electoral; **temporalidad**, no debe realizarse desde el inicio de las campañas electorales y hasta el día de la jornada electoral; e



**intencionalidad**, que implica contener un carácter institucional y no estar personalizada.

En la citada resolución también se mencionó que, eventos como el denunciado en el presente asunto, en donde se realizan “Informes” y/o “ejercicios de comunicación” sí pueden considerarse como una forma particular de comunicación gubernamental que tiene entre sus finalidades aparentes, el hacer del conocimiento de la ciudadanía elementos e información de interés y relevancia pública por parte del Titular del Ejecutivo Federal, por lo que le aplican las restricciones constitucionales en materia de **propaganda gubernamental**, promoción personalizada de las personas servidoras públicas y la observancia al principio de neutralidad en el uso de recursos públicos.

En virtud de lo anterior, toda vez que, que actualmente nos encontramos en la etapa de **etapa de campaña electoral dentro** del proceso electoral federal para la renovación de diputaciones federales, misma que inició el cuatro de abril de dos mil veintiuno<sup>3</sup> y hasta el seis de junio del año en curso, día en que se llevará a cabo la jornada electoral, **se debe evitar la realización de este tipo de eventos, pues constituyen propaganda gubernamental**, la cual se encuentra prohibida constitucionalmente en estas etapas del proceso electoral.

## A. ACTOS CONSUMADOS

En primer término, el Partido de la Revolución Democrática solicitó que esta autoridad detuviera la realización del Informe por los primeros 100 días del Tercer Año de Gobierno del Presidente de la República, mismo que tuvo verificativo el treinta de marzo del año en curso.

Al respecto, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque se trata de actos consumados, en términos del artículo el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>3</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>



En el caso, como resultado de la investigación preliminar efectuada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se desprende que el evento denunciado tuvo lugar el pasado treinta de marzo del año en curso.

En efecto, es un hecho público y notorio que el pasado treinta de marzo, se llevó a cabo, el evento anunciado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador, en el que presentó un informe presidencial, correspondiente al primer trimestre de dos mil veintiuno.

Debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya acontecieron.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, el evento motivo de denuncia ya aconteció el pasado treinta de marzo, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

## **B. TUTELA PREVENTIVA**

Sobre el tema, debe tenerse en cuenta que al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que dicho accionar de la autoridad *se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las*





*autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.*

En concepto de esta Comisión, no se surten los requisitos para dictar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, porque no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará en lo subsecuente, ni mucho menos se advierte elemento de urgencia o imperiosa necesidad que justifiquen un pronunciamiento en ese sentido.

Al respecto, se ha considerado que las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán<sup>4</sup>.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo<sup>5</sup>:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.

---

<sup>4</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>5</sup> ÍDEM



- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>6</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

En el caso, como se razonó, el evento que dio origen al presente procedimiento se llevó a cabo el **treinta de marzo de dos mil veintiuno**, por lo que atender lo solicitado por el partido político denunciante **implicaría el pronunciamiento de hechos futuros de realización incierta**, al no existir evidencia de la realización de eventos en los cuales el funcionario denunciado tenga por objeto *celebrar acciones distintas a las que solo le confiere la Constitución y la Normatividad en la Materia*, de ahí la improcedencia de la tutela preventiva solicitada.

Es decir, **no se tiene certeza del momento en el que se pretenda realizar otro evento como el denunciado, ni el contenido que se vaya a desplegar en el mismo.**

Además, resulta relevante señalar que el quejoso solicita que se exhorte al denunciado a efecto de que *omita rendir informes en este periodo*, sin embargo, de conformidad con la información proporcionada por Secretario Particular del Presidente de la República en el oficio POR/SP/2021/019, se advierte que en los archivos de dicha unidad administrativa no existe información de la que se desprenda la realización de un evento con características similares al denunciado en el presente asunto durante los próximos meses.

Dicha información cobra relevancia al haber sido emitida por el Secretario Particular del Presidente de la República, el cual, de conformidad con el artículo 13, párrafo I, fracción III del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, es el

---

<sup>6</sup> Véase SUP-REP-53/2018



área responsable de Diseñar la agenda y el calendario de actividades del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, esta autoridad no cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, que el Presidente de la República realizará un evento con similares características a los hechos denunciados en el periodo de campaña del proceso electoral en curso, por lo que no se advierte que exista un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Por lo anterior, es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido de la Revolución Democrática.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

**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 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

## **A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se declaran **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-63/2021  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/93/PEF/109/2021**

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado B.**

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

**CUARTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 Trigésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciséis de abril de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

**DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN**