



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

**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, EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, EN CONTRAVENCIÓN A LA NORMATIVA CONSTITUCIONAL Y LEGAL, EN MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021.**

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

### ANTECEDENTES

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

- La violación a los artículos 35, fracción VIII, numeral 4, en relación con el 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, y quien resulte responsable, derivado de las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa matutina denominada “la mañanera”, celebrada el diecinueve de julio de dos mil veintiuno.

Lo anterior, derivado de que, tanto el Presidente de la República, como la Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar, dieron a conocer la nueva estrategia de incorporación de los mayores de 65 años a la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, lo que, a dicho del quejoso, constituye difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y una estrategia fraudulenta para influir en la ciudadanía, en el contexto de la consulta popular, a celebrarse el uno de agosto del año en curso.

Por tal motivo, solicitó que se ordene la suspensión inmediata de la propaganda gubernamental denunciada y, bajo la figura de tutela preventiva, se exhorte al Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno de la República se abstenga de seguir difundiendo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido por la Constitución y ley.

**II. REGISTRO, DILIGENCIA PRELIMINAR, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veinte de julio 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/313/2021**.

Asimismo, 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.

Finalmente, se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine 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); 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 los artículos, 35, fracción VIII, numeral 4 y 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible a personas del servicio público, con motivo de diversas manifestaciones realizadas en una conferencia pública, durante el periodo en el que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en el contexto de la consulta popular que tendrá verificativo el uno de agosto del año en curso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

### SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció la transgresión a los artículos 35, fracción VIII, numeral 4 y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, y a quien resulte responsable, por la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, durante la conferencia matutina de diecinueve de julio del presente año, en el marco de la consulta popular que tendrá verificativo el próximo uno de agosto.

De manera destacada, el quejoso denunció que la intervención de la Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar en la referida conferencia matutina, constituye propaganda gubernamental prohibida, así como una estrategia fraudulenta para influir en el voto de la ciudadanía.

La intervención y expresiones objeto de denuncia se detallarán y analizarán más adelante.

Por tal motivo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares para dos fines específicos:

- a) Se ordene la suspensión inmediata de la propaganda gubernamental denunciada, y
- b) Bajo la figura de tutela preventiva, se exhorte al Titular del Poder Ejecutivo del Gobierno de la República se abstenga de seguir difundiendo propaganda gubernamental con la intención de influir en la opinión de la ciudadanía, durante el periodo prohibido en el marco de la consulta popular.

### MEDIOS DE PRUEBA

#### PRUEBAS APORTADAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

1. **Técnica.** Consistente en la certificación que se realice de las siguientes páginas de Internet: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2021?idiom=es> y <https://www.forbes.com.mx/violan-veda-mananera-pensiones-adultos-mayores/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

**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.

### 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

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.

---

<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.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

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

#### I. MARCO JURÍDICO

##### Disposiciones generales relacionadas con las Consultas Populares

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.

Este mecanismo de participación democrática está compuesto de distintas etapas y sujeto a normas jurídicas, previstas tanto en la Constitución General, como en la ley reglamentaria, en la respectiva Convocatoria y en las normas que al efecto se expidan para su operación y puesta en marcha.

##### Fases y aspectos principales de las consultas populares

**Solicitud.** Podrán solicitar una consulta popular:<sup>2</sup>

- El Presidente de la República;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o
- La ciudadanía en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

**Presentación de la petición.** La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal.<sup>3</sup>

Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Artículos 35, fracción VIII, 1° de la Constitución General y 12 de la Ley Federal de Consulta Popular.

<sup>3</sup> Artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular.

<sup>4</sup> Artículo 21 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

- Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;
- El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y
- La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.
- Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.
- Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones, y
- Anexo que contenga los nombres completos de las y los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

**Aviso de intención.** Se trata del formato mediante el cual las y los ciudadanos expresan su voluntad a la Cámara que corresponda de presentar una petición de consulta popular.

La ciudadanía que desee presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente, deberá dar aviso de intención a quien ostente la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda a través del formato que al efecto determine dicha Cámara.

La persona que presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda emitirá en un plazo no mayor a diez días hábiles, una constancia que acredite la presentación del aviso de intención, que se acompañará del formato para la obtención de firmas determinado por las Cámaras del Congreso<sup>5</sup> y con ello el inicio de los actos para recabar las firmas de apoyo.

La falta de presentación del aviso de intención, será causa para que la Cámara correspondiente no admita a trámite la petición de consulta popular<sup>6</sup>.

**El formato para petición de firmas.** Este formato lo determinan las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al INE, y debe contener por lo menos:

- El tema de trascendencia nacional planteado;
- La propuesta de pregunta;

<sup>5</sup> Artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.

<sup>6</sup> Artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

- El número de folio de cada hoja;
- El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, y
- La fecha de expedición.

Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por las Cámaras, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite.

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda dará cuenta de los avisos de intención que no hayan sido formalizados con la presentación de la solicitud de consulta popular dentro del plazo establecido en la Ley o que no se hayan entregado en el formato correspondiente para la obtención de firmas, los cuales serán archivados como asuntos total y definitivamente concluidos.

Como se advierte en esta primera fase no existe intervención del INE en los casos concretos de presentación de avisos de intención, y no interviene en el procedimiento de la recolección de las firmas que deben acompañar las y los ciudadanos solicitantes.

### **Verificación de las firmas.<sup>7</sup>**

Recibida la petición por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la gaceta parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al INE que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;

En el caso de que el INE determine que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución General, quien presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

En el supuesto de que el INE considere que se cumple el requisito, rinde un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante.

---

<sup>7</sup> Artículos 35, fracción VIII, apartado 1º, inciso c), 4º, primer párrafo de la Constitución General, 28, fracciones I, y II, 32, 33 de la Ley Federal de Consulta Popular



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

En ese tenor, la primera intervención del INE en los procedimientos en los que es la ciudadanía la peticionaria, se da a partir de la solicitud de la Cámara correspondiente, para que dicho instituto proceda a la verificación de firmas que se acompañaron a la solicitud.

### **Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>8</sup>**

La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la gaceta parlamentaria y enviará la petición a la SCJN, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales.<sup>9</sup>

Recibida la solicitud la SCJN deberá:

- Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados.
- Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes en que la emita;

Si la resolución de la SCJN es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso;

En el supuesto de que la SCJN declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables.

---

<sup>8</sup> En adelante SCJN.

<sup>9</sup> Artículos 28, fracciones II a VI, y 29 de la LFCP.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

### Emisión de Convocatoria <sup>10</sup>

Declarada la constitucionalidad por la SCJN, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria de consulta que deberá contener:

- Fundamentos legales aplicables;
- Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular;
- Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta;
- La pregunta a consultar, y
- Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

La Convocatoria se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

### Intervención del INE<sup>11</sup>

El Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, notifica la convocatoria al INE, quien es responsable de la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Esto es, corresponde al INE:

- ❖ La organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular;
- ❖ La difusión de la Consulta Popular, por los medios que determine;
- ❖ La ubicación, conformación e integración de las casillas;
- ❖ La jornada de la Consulta Popular;
- ❖ El escrutinio y cómputo y,
- ❖ La declaración de validez de los resultados

En virtud de que el presente caso está relacionado con la probable violación a las normas sobre difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, ha de destacarse la normativa que establece y regula ese tópico.

<sup>10</sup> Artículos 28, fracción VII, 30, 31 de la Ley Federal de Consulta Popular

<sup>11</sup> Artículos 28, fracción VII, 35, 36, 37, 38, 39, 40 a 64 de la Ley Federal de Consulta Popular



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

En el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

“4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

**Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno**, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;”

*\*Lo resaltado es propio de esta resolución*

Como se observa, la Constitución General establece una **prohibición expresa**, consistente en difundir propaganda gubernamental, desde la entrada en vigor de la Convocatoria a la consulta popular y hasta el cierre oficial de las mesas receptoras de votación, con excepción de aquellas relacionadas con campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos o de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En el presente caso, **la convocatoria a la consulta popular entró en vigor el quince de julio de este año y la respectiva jornada tendrá lugar el uno de agosto siguiente**, de conformidad con el *DECRETO por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*, publicado el veintiocho de octubre de dos mil veinte, así como el *DECRETO por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular*, publicado el 28 de octubre de 2020.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

Esto es, en el periodo del quince de julio de dos mil veintiuno y hasta la conclusión de la jornada que tendrá verificativo el uno de agosto siguiente, está prohibida la difusión de propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

En consonancia con lo anterior, el Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG626/2021 el **ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, MEDIANTE EL CUAL SE RESPONDE A LAS CONSULTAS PRESENTADAS AL AMPARO DEL INE/CG352/2021 RELACIONADAS CON PROPAGANDA GUBERNAMENTAL PARA LA CONSULTA POPULAR 2021**, en el que estableció que la difusión de propaganda gubernamental deberá suspenderse en el periodo comprendido entre el quince de julio y el uno de agosto de dos mil veintiuno, para lo cual, el procedimiento y los criterios que el Consejo General, autorizó aquellas campañas a los conceptos de educación, salud o protección civil en casos de emergencia.

Ahora bien, de acuerdo con la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en los expedientes SUP-RAP-360/2012, SUP-RAP-74/2011, SUP-REP-156/2016 y SUP-REP-176/2018, 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.

La misma Sala Superior al resolver el SUP-REP-139/2019, refirió que debe considerarse como propaganda gubernamental, toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, 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 por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional.

Sobre esta base, enseguida se analiza el presente asunto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

## II. MATERIAL DENUNCIADO

El contenido de la conferencia matutina llevada a cabo el diecinueve de julio de dos mil veintiuno, en la parte denunciada, es el siguiente:

(...)

*ARIADNA MONTIEL REYES, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR: Buenos días, señor presidente, compañeros del gabinete; gobernador buenos días; buenos días a los medios de comunicación.*

*Vamos a platicar el día de hoy de esta nueva estrategia, incorporación de los mayores de 65 años a la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores. Informar que en esta pensión se encuentran ya en el padrón y ya cobrando sus apoyos ocho millones dos mil personas y que esto implica para el Gobierno de México una inversión de enero a agosto de 91 mil millones de pesos, en poco más de 91 mil millones de pesos.*

*Para el caso de este bimestre, de julio a agosto, iniciamos el pago el 21 de junio y vamos a concluir el próximo 23 de julio, estamos ya en un 95 por ciento de avance de este operativo. Y para nosotros es un gusto informar que ya hemos pagado a 7.6 millones de adultos mayores su pensión, lo que implica una inversión social de 23 mil 790 millones de pesos al día de hoy.*

*Comentarles cómo ha incrementado esta pensión desde que nosotros llegamos al gobierno, el presidente López Obrador. En el 2018 este programa tenía un monto de mil 160 pesos al bimestre, el compromiso fue que se duplicaría; en el primer año, en el 2019, el monto fue de dos mil 550, poco más del doble; posteriormente, el monto que se entrega a los adultos mayores fue elevándose conforme a la inflación hasta este año 2021.*

*En este año, el 21 de marzo en Guelatao, Oaxaca, el presidente de la República anunció la decisión de incorporar a los mayores de 65 años ya de manera universal, ya que lo veníamos haciendo sólo para la población indígena y la población afromexicana, que fue lo que quedó consignado en la reforma al artículo 4º de la Constitución.*

*De tal manera que en este año se decidió que se haría un incremento del 15 por ciento a partir del bimestre julio-agosto, el cual ya se está dispersando y los adultos mayores ya están recibiendo tres mil 100 pesos, es decir, aumentamos 400 pesos desde el último bimestre, ya que se cobraban dos mil 700.*

*El compromiso del señor presidente es que en el año 2022, 23 y 24 haya un aumento sostenido del 20 por ciento más la inflación, de tal manera que el monto de la pensión se verá incrementado arriba de cinco veces de cómo nosotros tomamos el monto inicial de mil 160, como se manejaba en el 2018.*

*Obviamente, esto tiene una repercusión presupuestal, de tal manera que en el 2018, en la administración anterior, este programa tenía una inversión social de 43 mil millones de pesos; para este 2021, con el apoyo de la Secretaría de Hacienda, la subsecretaria de Egresos, Victoria Rodríguez, tuvimos 135 mil millones, primero, asignados en el presupuesto aprobado por la*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

*Cámara de Diputados y se nos han otorgado 16 mil millones de pesos, para sumar un presupuesto modificado de 152 mil millones de pesos para que podamos realizar dos acciones fundamentales:*

*Uno, garantizar el aumento a los tres mil 100 pesos para quienes ya están en la pensión, que implica una inversión de este semestre de nueve mil millones de pesos y el resto, siete mil millones, para incorporar a nuevos derechohabientes mayores de 65 años.*

*Este presupuesto va a incrementarse de aquí al 2024 en 240 mil millones de pesos el próximo año, 300 mil en el 2023 y, por último, 370 mil en el 2024, de tal manera que se tienen garantizados los recursos para dar cumplimiento a esta pensión.*

*Como ya lo hemos dicho, vamos a seguir incorporando a los de 68 años que ya gozan de esta pensión, pero la nueva estrategia es que a los mayores de 65 de manera universal, de todos los lugares del país, en ciudades, en el campo, no importa, prioritariamente a las personas pobres, pero esta pensión es universal es para todos, no importa la condición social.*

*Y comentamos que, como ya se ha dicho, ocho millones de adultos mayores ya tienen este beneficio de su pensión. Según el Inegi, tenemos 10.3 millones de adultos mayores de 65 años en adelante, de tal manera que la meta es incorporar a 2.2 millones de adultos mayores en los siguientes meses.*

*Esta es una tabla nacional en donde se ejemplifica qué estados son los que tienen mayor población de adultos mayores: el Estado de México, la Ciudad de México, Veracruz, Jalisco, Puebla.*

*Ya comentamos que vamos a incorporar a estos 2.2 millones de adultos mayores.*

*¿Cómo lo vamos a hacer?*

*Cada bimestre dentro de cinco bimestres, que es julio-agosto, este bimestre que está corriendo, septiembre-octubre, y noviembre-diciembre del 2021 y los dos primeros del 2022, cada bimestre vamos a incorporar a 450 mil adultos mayores; el siguiente bimestre esos 450 que ya cobran más otros 450 mil y así lo haremos hasta llegar a marzo-abril la incorporación de todos los adultos mayores de 65 años. Vamos a iniciar por la población más pobre, por los municipios más pobres y las colonias más pobres de las ciudades urbanas.*

*Aquí trajimos esta tabla para que podamos explicar con mayor detalle cómo vamos a hacer esta estrategia. En el primer bimestre se van a incorporar mil 182 municipios y les vamos a pagar el 100 por ciento de la población de estos municipios. Vamos a iniciar esta estrategia a nivel nacional en todos los municipios, pero en los más pobres los vamos a incorporar a todos.*

*Después, en el siguiente cuadro, los amarillos, son 361 municipios que se incorporará la mitad en el primer bimestre y la otra mitad en el segundo bimestre, y así nos iremos hasta las ciudades grandes. Por ejemplo, aquí Acapulco vamos a distribuirlo a través de cinco bimestres, primero las zonas más pobres y vamos a ir poco a poco hasta llegar a la totalidad, de tal manera que en todo el país vamos a abrir la incorporación, pero vamos a ir por etapas.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

*Los municipios más pobres, los municipios más alejados, por ejemplo, Cochoapa, Metlatonoc, van a entrar todos los adultos mayores, desde el primer bimestre se les va a pagar a todos, porque son los más pobres y son los que siempre tienen que estar atendidos como una prioridad; y cada bimestre, insisto, vamos a incorporar esos 450 mil.*

*Este es un punteo de cómo lo vamos a hacer. En la estrategia se van a colocar módulos de registro para que se haga la incorporación, esto se va a realizar en todo el país de manera simultánea en cinco etapas, que son cinco bimestres. En el primer bimestre quedarán cubiertos los municipios más pobres.*

*¿En las zonas rurales dónde vamos a colocar estos módulos?*

*Los vamos a colocar donde pagamos el programa de adultos mayores, que se realiza el pago a través de un operativo. Esas sedes, los adultos mayores ya las conocen y les pedimos estar atentos a sus convocatorias.*

*En las zonas urbanas se van a colocar estos módulos en las plazas públicas y se informará oportunamente.*

*En estos mismos lugares donde se va a hacer el registro, en ese mismo lugar posteriormente se les va a entregar su Tarjeta del Bienestar para que las personas sepan dónde van a ser sus puntos de pago.*

*Y esta estrategia va a iniciar el 2 de agosto, una vez que concluya la veda electoral que está planteada.*

*Para la incorporación ¿qué necesitamos?*

*Esto es muy importante, que lleven sus documentos, son cuatro documentos:*

*La identificación oficial, que puede ser la credencial para votar, la cartilla, el pasaporte, la cédula profesional o la credencial del Inapam.*

*La CURP, esto es muy importante porque la CURP es el dato que nos permite identificar a las personas de manera única.*

*El acta de nacimiento.*

*Su comprobante de domicilio, porque muchas personas no viven donde dice su credencial de elector.*

*Y es muy importante un número de teléfono.*

*También recordarles a los adultos mayores que pueden registrar un auxiliar que en futuras ocasiones les pueda ayudar en sus trámites, pero si no lo registran ellos no podemos darle representación a alguien de su familia si ellos no lo han decidido.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

*En caso de los adultos mayores que por algún estado de salud, alguna persona con discapacidad no pueda trasladarse a los módulos, vamos a registrar para ir a sus casas a realizar el trámite, de tal manera que se implementarán todas las acciones y estrategias para llegar al último rincón y darle a todo mundo su pensión, a las personas mayores de 65 años.*

*Por último, sólo recordar que esta pensión ya es un derecho consagrado en la Constitución, en el artículo 4º, lo cual agradecemos, que este gobierno va a dejar como herencia esta acción de convertir esta pensión en un derecho.*

*(...)*

*PREGUNTA: Gracias, presidente. Secretarios, gobernador, buenos días. Tzindia Cerda, de Canal Once.*

*Presidente, ahora con motivo de la veda por la consulta popular, ¿el INE le ha notificado a razón de su gira algo que haya violentado, alguna llamada de atención? Lo pregunto por las actividades que realiza.*

*Y preguntar también si van a continuar las giras de manera abierta o va a continuarlas realizando de manera cerrada. Sería la pregunta primera.*

*PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Bueno, no vamos a hacer giras abiertas hasta que se lleve a cabo la consulta, porque no es fácil separar lo que es informativo de lo que pueda interpretarse como cuestión política. De todas formas, nosotros vamos a ser respetuosos, no vamos a hablar del tema durante todo este tiempo y decidimos no llevar a cabo reuniones abiertas.*

*Pero tenemos que recorrer el país y seguir adelante, recogiendo los sentimientos de la gente y supervisando el avance de las obras, de los programas. Es muy importante ir a los pueblos.*

*(...)*

De manera destacada, las expresiones emitidas durante la conferencia de prensa por parte del Presidente de México y de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar fueron las siguientes:

### **ARIADNA MONTIEL REYES, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO DE LA SECRETARÍA DE BIENESTAR**

- ***Vamos a platicar el día de hoy de esta nueva estrategia, incorporación de los mayores de 65 años a la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores.*** Informar que en esta pensión se encuentran ya en el padrón y ya cobrando sus apoyos ocho millones dos mil personas y que esto implica para el Gobierno de México una inversión de enero a agosto de 91 mil millones de pesos, en poco más de 91 mil millones de pesos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

- **Comentarles cómo ha incrementado esta pensión desde que nosotros llegamos al gobierno, el presidente López Obrador.**
- *En este año, el 21 de marzo en Guelatao, Oaxaca, el presidente de la República anunció la decisión de incorporar a los mayores de 65 años ya de manera universal, ya que lo veníamos haciendo sólo para la población indígena y la población afroamericana, que fue lo que quedó consignado en la reforma al artículo 4º de la Constitución.*
- *El compromiso del señor presidente es que en el año 2022, 23 y 24 haya un aumento sostenido del 20 por ciento más la inflación, de tal manera que el monto de la pensión se verá incrementado arriba de cinco veces de cómo nosotros tomamos el monto inicial de mil 160, como se manejaba en el 2018.*
- *Como ya lo hemos dicho, vamos a seguir incorporando a los de 68 años que ya gozan de esta pensión, pero la nueva estrategia es que a los mayores de 65 de manera universal, de todos los lugares del país, en ciudades, en el campo, no importa, prioritariamente a las personas pobres, pero esta pensión es universal es para todos, no importa la condición social.*
- *Por último, sólo recordar que esta pensión ya es un derecho consagrado en la Constitución, en el artículo 4º, lo cual agradecemos, que este gobierno va a dejar como herencia esta acción de convertir esta pensión en un derecho.*

### **PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR**

- *Bueno, no vamos a hacer giras abiertas hasta que se lleve a cabo la consulta, porque no es fácil separar lo que es informativo de lo que pueda interpretarse como cuestión política. De todas formas, nosotros vamos a ser respetuosos, no vamos a hablar del tema durante todo este tiempo y decidimos no llevar a cabo reuniones abiertas.*
- *Pero tenemos que recorrer el país y seguir adelante, recogiendo los sentimientos de la gente y supervisando el avance de las obras, de los programas. Es muy importante ir a los pueblos.*

### **III. DECISIÓN**

#### **A) Solicitud de suspensión o retiro del material denunciado**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el quejoso, consistente en ordenar la suspensión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

inmediata del material denunciado, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se está en presencia de propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido, en contravención a lo establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 4, de la Constitución General, como se explica a continuación.

Como se expuso previamente, nuestra Constitución establece que, desde la vigencia de la convocatoria a la consulta popular y hasta la conclusión de la respectiva jornada, deberá suspenderse la difusión de toda propaganda gubernamental, de cualquier orden de gobierno.

En el caso, la convocatoria entró en vigor el quince de julio del año en curso y la jornada tendrá verificativo el próximo uno de agosto.

Sentado lo anterior, se tiene que, en la conferencia matutina de diecinueve de julio de este año (en presencia del Presidente de México), la Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar expuso logros y acciones de gobierno que pueden catalogarse como propaganda gubernamental y, consecuentemente, resultar violatorias de la prohibición constitucional anotada.

En efecto, de la lectura de la versión estenográfica de la conferencia matutina del diecinueve de julio de dos mil veintiuno, se advierte que la **Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar**, expuso y abordó, esencialmente, los siguientes temas:

- Presentó la nueva estrategia de incorporación de los mayores de 65 años a la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores.
- Señaló que ha incrementado dicha pensión desde que Andrés Manuel López Obrador llegó al gobierno.
- Refiere, como un compromiso del Presidente, que el monto de la pensión se verá incrementado frente a la inflación.
- Manifestó que van a seguir incorporando a las personas de 68 años que ya gozan de esta pensión, pero la nueva estrategia es incluir a los mayores de 65 años, sin importar la condición social.
- Señaló que la pensión ya es un derecho consagrado en la Constitución, en el artículo 4º, lo cual se agradece al gobierno, ya que va a dejar como herencia el convertir dicha pensión en un derecho.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

Lo anterior, desde una perspectiva preliminar, constituye propaganda gubernamental cuya difusión se realizó en periodo prohibido, en virtud de que se trata de logros y acciones de gobierno, distintas a las excepciones previstas constitucionalmente (campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia).

En ese contexto, la posible ilicitud de las conductas denunciadas, se explica, con mayor detalle, a continuación:

**a) Modalidad y espacio de comunicación oficial y público.** Las conductas denunciadas se realizaron durante una conferencia matutina de las que ordinaria y regularmente realiza el gobierno federal, de lunes a viernes. Esta modalidad informativa es de naturaleza oficial y pública, en las que participan, primordialmente, servidores públicos y, para su organización y realización, se utilizan recursos humanos, financieros y materiales de ese mismo tipo.

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

Lo anterior significa que lo acontecido en las conferencias mañaneras es recogido, en totalidad o en parte, por diversos medios de comunicación para su difusión, a través de varias plataformas o medios (radio, televisión, prensa escrita o redes sociales) en toda la República.

Conforme con lo anterior, este tipo de conferencias pueden contener elementos que se colocan en las cualidades definidas para la propaganda gubernamental, en la medida en que, como se explicó, se utiliza como espacio para dar a conocer o difundir el quehacer institucional del gobierno federal, sus acciones, logros o actos públicos, manifestaciones que, al constituir propaganda gubernamental, está prohibida su difusión durante el tiempo que comprende el **proceso de consulta popular** (desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada).





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

**b) Calidad y tipo de servidora público.** La persona que cometió la conducta denunciada ostenta el cargo de Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar.

**c) Tiempo.** Los hechos denunciados tuvieron verificativo el diecinueve de julio de dos mil veintiuno. Esto es, **durante la fase de difusión** de la Consulta Popular.

**d) Tipo de conducta.** Como se expuso, se trata de la difusión de supuestos logros de gobierno, acciones gubernamentales, medidas públicas, exaltación de objetivos y resultados obtenidos por la administración pública federal, con motivo de la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores. Esto es, propaganda gubernamental.

En este sentido, las manifestaciones y pronunciamientos que se han destacado previamente, bajo la apariencia del buen derecho, podrían catalogarse como propaganda gubernamental cuestión que no tiene cobertura legal por las razones y fundamentos expuestos.

Es pertinente destacar que, si bien el Presidente de México estuvo presente durante la intervención de la referida Subsecretaria, sus expresiones no pueden calificarse, en principio, como propaganda gubernamental, puesto que dicho servidor público señaló *“no vamos a hacer giras abiertas hasta que se lleve a cabo la consulta, porque no es fácil separar lo que es informativo de lo que pueda interpretarse como cuestión política. De todas formas, nosotros vamos a ser respetuosos, no vamos a hablar del tema durante todo este tiempo y decidimos no llevar a cabo reuniones abiertas”*.

Como se observa, a diferencia de lo señalado por la indicada servidora pública, el Presidente de México no expuso logros, acciones de gobierno o resultados de su administración, por lo que, respecto a él, no se actualiza la violación denunciada. Incluso, dicho servidor público, de alguna manera, reconoció y destacó la prohibición de difundir propaganda gubernamental hasta que concluya la consulta popular.

Por lo expuesto, en el presente caso se considera **justificado, necesario, oportuno y proporcional el dictado de medidas cautelares**, para los siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

### EFFECTOS

a) Se ordena a la Presidencia de la República, a través de la Consejería Jurídica que, de inmediato, en **un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia “mañanera” del **diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, en específico de la publicación alojada en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2021?idiom=es>, así como se cualquier otra plataforma oficial, debiendo informar de su cumplimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra, y

b) Se vincula a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, a efecto de que por conducto de la Dirección General de Comunicación Digital, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas** contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, se elimine el contenido de la conferencia matutina **del diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, en específico la publicación alojada en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2021?idiom=es>, así como de cualquier otra plataforma oficial del Presidente de la República y del Gobierno de México, debiendo informar de su cumplimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.

### B) Tutela preventiva

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **procedente** el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva, a fin de que en las conferencias de prensa comúnmente conocidas como mañaneras, no se difunda propaganda gubernamental, como la que en este asunto se denunció, por las razones y fundamentos que a continuación se exponen.

La 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo, en términos de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.<sup>12</sup>

Ahora bien, en el presente caso, según se expuso previamente, en el formato informativo que de manera ordinaria (de lunes a viernes) lleva a cabo la Presidencia de la República se difundieron acciones y logros que podrían calificarse como propaganda gubernamental en periodo prohibido.

Esto es, dentro del esquema de información pública a cargo de la Presidencia de la República, en el periodo que va del quince de julio al uno de agosto de dos mil veintiuno, aparentemente se cometió una conducta antijurídica, consistente en difusión de propaganda gubernamental, en contravención a lo que establece nuestra Constitución General.

Las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que aparentemente se cometió el acto ilícito son relevantes para la presente determinación, particularmente si se toma en consideración el formato y características de las conferencias matutinas (las cuales son principalmente encabezadas y dirigidas por el Presidente de México) junto con la obligación y el deber de cuidado reforzado de las y los servidores públicos que en ella participan en el marco de la consulta popular y la proximidad de la jornada de este mecanismo de democracia directa (próximo uno de agosto) lo que justifica y hace necesario el dictado de medidas cautelares, en la vertiente de tutela preventiva, a fin de evitar que en este o en otros espacios públicos se difunda propaganda gubernamental hasta en tanto concluya el periodo prohibido para tal efecto. Veamos:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-139/2019 y acumulados y SUP-REP-15/2020, determinó que, si bien las conferencias de prensa gubernamentales son relativamente comunes, no así en el formato y la periodicidad con las que se han venido desarrollando por la presidencia de la República en los últimos años, de lunes a viernes desde las siete de la mañana, abordando una amplia variedad de temas vinculados con la actividad gubernamental y con participación de reporteros.

---

<sup>12</sup> Consultable en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=14/2015>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

Esto es, dado el formato, características y alcance de dichas conferencias matutinas, es dable sostener que en dichos espacios existe una alta probabilidad de que, entre los temas que se aborden, se incluya propaganda gubernamental como ocurrió en este caso.

En el mismo sentido, ese órgano jurisdiccional refirió que, si algún funcionario público organiza conferencias de prensa y convoca a los medios de comunicación, es razonable pensar que lo hace para dar a conocer mensajes gubernamentales con la intención de que éstos sean difundidos, dado que esa es la función de los medios de comunicación, de lo que se sigue que es latente el riesgo de que se configure, de nueva cuenta, una posible conducta antijurídica en perjuicio de la normativa sobre la consulta popular.

De tal suerte que, durante el proceso de consulta popular, particularmente desde la vigencia de la convocatoria hasta el día de la jornada, las y los funcionarios públicos deben ser particularmente escrupulosos al dirigir mensajes que pueden ser difundidos por los medios de comunicación, ya que corren el riesgo de incurrir en una infracción constitucional.

En efecto, la Sala Superior determinó que los funcionarios públicos, al hacer uso de los mecanismos por virtud de los cuales pueden tener comunicación con la ciudadanía, **deben actuar no solo con prudencia discursiva, sino también actuar dentro del marco de sus responsabilidades constitucionales y legales.** En ese orden de ideas, **los mensajes que se difundan durante el proceso de consulta popular deben obedecer a circunstancias excepcionales e ineludibles** como las que marca la propia Constitución de manera expresa, a modo de excepción.

La misma Sala Superior, en la sentencia del expediente SUP-RAP-119/2010, consideró que **la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido reviste una gravedad especial**, pues es precisamente en dicho periodo que el legislador ordenó la suspensión de toda la propaganda para propiciar la deliberación personal de las opciones políticas sin injerencias ajenas que pudieran afectar la libertad del sufragio.

En efecto, se reitera, el Titular del Ejecutivo Federal o cualquier servidor público, al ejercer su derecho a la libertad de expresión como funcionario público, debe considerar que existe una prohibición constitucional respecto de la difusión de propaganda gubernamental; es decir, si bien se garantiza la libertad de expresión de las y los funcionarios públicos, lo cierto es que esa libertad tiene restricciones



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

que deben acatarse, en el particular y para lo que importa a este asunto, la relativa al límite temporal establecido constitucional y legalmente, a fin de evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias de la ciudadanía.

Así, a partir de las características y condiciones que rodean al presente asunto el dictado de la medida cautelar, en la vertiente de tutela preventiva, **se refuerza y es coincidente y armónica** con lo sostenido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SRE-PSC-021/2021, particularmente en la parte en la que ordenó medidas de no repetición, en los términos siguientes:

1. Se vincula al Presidente de la República, por conducto de su Consejería Jurídica, para que, de conformidad con el Acuerdo INE/CG626/2021<sup>13</sup> y el artículo 35, fracción VIII, numeral 4° de la Constitución, entre el quince de julio y el uno de agosto, es decir, hasta la conclusión de la jornada electoral de la Consulta Popular 2021, así como del proceso de revocación de mandato y procesos electorales próximos, ajuste el contenido a las excepciones constitucionales de propaganda gubernamental en la información que difunda, las cuales únicamente consisten en: **servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia**, aun y cuando ésta derive de la interacción que exista entre los medios de comunicación y demás asistentes que concurran a la celebración de dicha actividad gubernamental.

[...]

3. *En atención a lo resuelto por la Sala Superior sobre los parámetros de propaganda gubernamental<sup>14</sup> y toda vez que incurrió en la infracción indicada, así como la vulneración a los principios constitucionales de constitucionales (sic) de **equidad, imparcialidad y neutralidad** por parte del Presidente de la República, se le vincula para que, en ejercicio de sus facultades, competencias y funciones considere realizar lo siguiente:*

---

<sup>13</sup> Acuerdo del Consejo General Del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se responde a las consultas presentadas al amparo del INE/CG352/2021 relacionadas con propaganda gubernamental para la consulta popular 2021.

<sup>14</sup> Establecidos en la sentencia SUP-REP-142/2019 y acumulado.

Similares consideraciones respecto de la propaganda gubernamental personalizada se establecieron por esta Sala Especializada en la sentencia SRE-PSC-59/2021 en cumplimiento a la diversa SUP-REP193/2021 y confirmada por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-250/2021.

Respecto de las consideraciones al titular del Ejecutivo Federal sobre la vulneración a principios constitucionales, en parecidos términos se le señaló que considerara en la sentencia SRE-PSC-108/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

- i. *Revise la normatividad atinente en materia de propaganda gubernamental y, de ser el caso, determine las modificaciones que estime pertinentes de conformidad con los criterios que al efecto ha sostenido la Sala Superior.*
- ii. *Revise reglamentos, lineamientos, manuales y procedimientos, así como acciones de cualquier otro carácter, encaminadas a cumplir con los principios constitucionales indicados.*
- iii. *Ajuste su propaganda gubernamental e informe a la administración pública a su cargo sobre los parámetros establecidos por este Tribunal.*
- iv. **Revise, ajuste, adecue, modifique o actualice sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, durante los procesos electorales o los mecanismos de consulta ciudadana, se encuentre ajustado a los principios constitucionales de acuerdo con lo establecido por este Tribunal Electoral<sup>15</sup>.**
- v. *Como parte del blindaje electoral, instrumente acciones de difusión, capacitación y concientización, entre las personas servidoras públicas de todos los niveles.*
- vi. *Genere convenios y acuerdos con instituciones públicas o privadas, para desarrollar acciones encaminadas a la prevención de conductas ilegales a través del uso indebido de propaganda gubernamental con fines electorales.*
- vii. *Actualice su normatividad en materia de empleo de recursos públicos sin fines electorales, de conformidad con lo establecido por este Tribunal Electoral.*

\*La parte destacada es propia de esta resolución.

De tal suerte que, con base en las resoluciones referidas, los órganos jurisdiccionales federales en materia electoral, han determinado:

1. Que han existido conductas que se han decretado como antijurídicas en las expresiones y manifestaciones en conferencias de prensa del Presidente de la República,
2. Vincular al Presidente de la República para que entre el quince de julio y el uno de agosto de dos mil veintiuno; es decir, hasta la conclusión de la

---

<sup>15</sup> Véase las sentencias dictadas por la Sala Superior en los expedientes SUP-RAP-119/2010, 123/2010 y 125/2010 acumulados.

También resulta oportuno referir los Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-238/2018 y SUP-REC-1452/2018 y acumulado, en los que la Sala Superior sostuvo que **la observancia al principio de imparcialidad y la obligación de neutralidad no se traducen en una prohibición absoluta** para que las servidoras y los servidores públicos se abstengan de hacer del conocimiento público los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno y vincularlos con su nombre, imagen voz o símbolos, **sino que la prohibición constitucional persigue que los funcionarios no se aprovechen de su posición para obtener una ventaja indebida que obedezca intereses particulares.**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

jornada electoral de la Consulta Popular, ajuste el contenido a las excepciones constitucionales de propaganda gubernamental en la información que difunda, las cuales únicamente consisten en: servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia, aun y cuando ésta derive de la interacción que exista entre los medios de comunicación y demás asistentes que concurren a la celebración de dicha actividad gubernamental.

3. Vincular al Presidente de la República para que revise, ajuste, adecue, modifique o actualice sus estrategias, programas o políticas públicas para que su actuar, durante los procesos electorales o los mecanismos de consulta ciudadana, se encuentre ajustado a los principios constitucionales de acuerdo con lo resuelto por la Sala Regional Especializada.

En ese tenor, se considera proporcional y necesario el dictado de la presente medida cautelar, con la finalidad de salvaguardar el proceso de la consulta popular, sin que la misma restrinja de manera indebida su libertad de expresión, o que con ella se ponga en riesgo la rendición de cuentas, la transparencia o el acceso a la información de la ciudadanía, ni transgrede el modelo de comunicación implementado por el Gobierno Federal.

Por el contrario, con ello se consigue que tales valores se armonicen con los límites constitucionales que protegen y blindan nuestro sistema electoral mexicano, hasta en tanto exista un pronunciamiento de fondo por parte de la instancia jurisdiccional competente, además de que actualmente nos encontramos en vigencia de la convocatoria de la consulta popular, lo cual cobra relevancia pues la jornada se llevará a cabo el uno de agosto de dos mil veintiuno, es decir, nos encontramos a tan solo diez días de su celebración, además de la proximidad de la veda prevista en el marco normativo aludido.

### **EFFECTOS**

Ante el riesgo inminente de que conductas como las que en este asunto se denunciaron se repitan en los días siguientes y hasta antes de la jornada de la consulta popular, dentro del formato informativo de las conferencias matutinas ordinariamente encabezadas y dirigidas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, y en el que participan diversos servidores públicos, se justifica y es necesario el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, a fin de ordenar:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

- A la Presidencia de la República, a través de la Consejería Jurídica; a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE, así como a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar y a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, se **abstengan de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital**, según correspondan sus funciones, cualquier propaganda gubernamental contraria a las disposiciones constitucionales o fuera de las excepciones que ella establece y que se encuentren prohibidas, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de **imparcialidad y neutralidad**, en cualquier espacio o medio de comunicación

Finalmente, no pasa inadvertido que el quejoso denunció además de las conductas expuestas la utilización indebida de recursos públicos, atribuible a los denunciados cuestión que es un tópico respecto del cual esta Comisión de Quejas no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al **fondo** del asunto.

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

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

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

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

### 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 **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecida en los apartados **A** y **B** del considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se ordena a la Presidencia de la República, a través de la Consejería Jurídica que, de inmediato, en **un plazo que no podrá exceder de tres horas contadas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, realice todas las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia “mañanera” del **diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, en específico de la publicación alojada en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de-prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2021?idiom=es>, así como se cualquier otra plataforma oficial, debiendo informar de su cumplimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.

**TERCERO.** Se vincula a la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, a efecto de que por conducto de la Dirección General de Comunicación Digital, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas** contadas a partir de la notificación del presente acuerdo, se elimine el contenido de la conferencia matutina **del diecinueve de julio de dos mil veintiuno**, en específico la publicación alojada en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-conferencia-de->



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/313/2021

[prensa-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-del-19-de-julio-de-2021?idiom=es](#), así como de cualquier otra plataforma oficial del Presidente de la República y del Gobierno de México, debiendo informar de su cumplimiento a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.

**CUARTO.** Se ordena a la Presidencia de la República, a través de la Consejería Jurídica; a la Coordinación de Comunicación Social y Vocería; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales CEPROPIE, así como a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar y a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, se **abstengan de presentar, difundir, publicar y poner a disposición de la señal satelital**, según correspondan sus funciones, cualquier propaganda gubernamental contraria a las disposiciones constitucionales o fuera de las excepciones que ella establece y que se encuentren prohibidas, así como de aquellas que vulneren los principios constitucionales de **imparcialidad y neutralidad**, en cualquier espacio o medio de comunicación.

**QUINTO.** 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 Sexagésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiuno de julio 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**