ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR LA SUPUESTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA; ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD, Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/203/2023.

Ciudad de México, a diecinueve de mayo de dos mil veintitrés

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El dieciséis de mayo de la presente anualidad, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja firmado por el representante propietario del **Partido Acción Nacional,** ante el Consejo General de este Instituto, por el que hace 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.

Por lo anterior, solicitó que: *"…tome las medidas cautelares idóneas, y bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA se exhorte al Titular del Ejecutivo del Gobierno de la Republica se abstenga de utilizar los recursos del estado para realizar expresiones político-electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales…"*

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. En dicho proveído, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

En ese sentido, a fin de integrar correctamente el expediente referido, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

No	Sujeto	Respuesta
1	Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República	Sin respuesta

2	Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales	Sin respuesta
3	Titular de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República	Sin respuesta
4	ACTA CIRCUNSTANCIADA. A efecto de contar con mayores elementos para la integración del presente asunto, así como para proveer lo conducente, se estimó necesario certificar el contenido de los siguientes vínculos electrónicos señalados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia: https://lopezobrador.org.mx/2023/05/15/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-960/ https://www.youtube.com/watch?v=mjHN7J5GOjg&t=8720s	

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y 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 determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver 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[1].

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del presente procedimiento especial sancionador consiste

[1] Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.

esencialmente, en la presunta realización de conductas que podrían constituir promoción personalizada; actos anticipados de precampaña o campaña, vulneración al principio de neutralidad e imparcialidad, y uso indebido de recursos público, atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, se actualiza la competencia del Instituto Nacional Electoral, mediante el Procedimiento Especial Sancionador

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó el Partido Acción Nacional denunció a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, por la presunta realización de conductas que podrían constituir **promoción personalizada; actos anticipados de precampaña o campaña,** vulneración al **principio de neutralidad e imparcialidad,** y **uso indebido de recursos públicos**, derivado de las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa conocida como “mañanera”, celebrada el 15 de mayo de 2023, ya que, a juicio del quejoso, las expresiones que realizó el titular del Ejecutivo Federal violenta los principios de imparcialidad, legalidad y certeza, toda vez que a dicho del denunciante, pretende confundir a la ciudadanía, realizando expresiones de carácter político electoral, a través de mensajes con la intención de vincular sus expresiones con los procesos electorales locales que se están llevando a cabo en el Estado de México y en Coahuila, y denostar al Partido Acción Nacional, al señalar que *"nadie con un poco de luz en la frente votaría por el PAN".*

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por el Partido Acción Nacional

1. **Documental.** Consistente en la certificación que realice la oficialía electoral del contenido de la página de https://lopezobrador.org.mx/2023/05/15/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-960/

2. **Documental.** Consistente en el informe que presente ante esa H. Autoridad Administrativa Electoral la oficina de la Presidencia de la República o la dependencia de gobierno competente para informar ante ese Instituto el origen, uso, partida y destino de los recursos públicos ejercidos para la realización de las conferencias diarias matutinas realizadas por el Presidente

de la República, la cual, se solicita a ese H. Instituto Nacional Electoral a realizar el uso de sus facultades de investigación.

3. **Instrumental de actuaciones**; y

4. **Presuncional** en su doble aspecto Lógica y legal

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Documental pública,** consistente en el Acta Circunstanciada instrumentada el dieciséis de mayo del presente año por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electora de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.[2]

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende la siguiente información relevante:

1. Las manifestaciones denunciadas, fueron emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal, durante la conferencia denominada “Mañanera” del pasado **quince de mayo del año en curso.**

2. El contenido íntegro de la conferencia mañanera objeto de inconformidad, se encuentra publicado en el enlace, https://lopezobrador.org.mx/2023/05/15/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-960/

3. Existe una publicación por el portal del canal de *YouTube*, del periódico “Milenio” en el cual se reproduce en su totalidad el contenido de la

[2] SUP-REP-183/2016

conferencia matutina denominada mañanera del quince de mayo del año dos mil veintitrés, mismo se encuentra alojado en la siguiente liga: https://www.youtube.com/watch?v=mjHN7J5GOjg&t=8720s

4. A la fecha de emisión del presente acuerdo, no ha dado inicio el proceso electoral federal 2023-2024, por el que se renovará el Titular del Poder Ejecutivo Federal y las cámaras del Congreso de la Unión

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*** —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del ***periculum in mora*** —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***[3]

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO NORMATIVO

A. Prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal.

"Artículo 134.

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

> *[…] 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 […].”*

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidas las personas servidoras públicas**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos**.

Además, **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos**.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las personas servidoras públicas para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las personas servidoras públicas influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal[4], por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

> *"[…] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.*
>
> *Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público.*
>
> *En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.*
>
> *Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política […]."*

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

[4] Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente

- Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;

- Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y

- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente[5]:

- La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y

- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

"Artículo 449.
1. *Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:*

[5] Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados

[…]

c) *La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*

d*) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;*

e) *Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;*

f) *La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata […].”*

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas servidoras públicas, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de dichas personas en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**.

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por las personas servidoras públicas cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto <u>a partir del ejercicio de sus funciones</u>**.

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones[6]:

- **Principios protegidos**: legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad[7].

- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**[8].

- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares[9].

- Permisiones a las personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días <u>inhábiles</u>**[10].

- Prohibiciones a las personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**[11].

- **Especial deber de cuidado** de las personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad[12].

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los

---

[6] Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

[7] Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

[8] Ídem

[9] Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

[10] Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

[11] Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

[12] Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal[13] o local:

  > **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública[14].

  Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos**, influye relevantemente en el electorado**, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

  > **Miembros de la Administración Pública**. Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo[15].

  Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no**

[13] Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.
[14] A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.
[15] Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone “Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"

suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones**, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

- **Poder Legislativo**: encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en las personas servidoras públicas de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista**.

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política)**, siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de las personas servidoras públicas que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de la Sala Superior que, **cuando las personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de**

esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles[16]**.**

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas servidoras públicas de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político,** tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de <u>prestigio o presencia pública</u> que deriven de sus posiciones como representantes electos o las personas servidoras públicas y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las personas servidoras públicas conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

---

[16] Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**[17]**.**

B. Promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[18] determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;

2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;

4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;

5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;

[17] Ver sentencia SUP-JDC-865/2017
[18] SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:[19]

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

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

---

[19] De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.

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

En este sentido, la Sala Superior[20] ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos[21].

C. Actos anticipados de precampaña y campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-
...
IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

[20] Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016
[21] Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.
...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

*1. **Actos Anticipados de Campaña**: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

*2. **Actos Anticipados de Precampaña:** Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.*
…

Artículo 211.

***1**. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.*
…

Artículo 226.
1. …
2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional,

estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- *Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión,* ***las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.*** *No podrán durar más de sesenta días;*

- *Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados,* ***las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección****. No podrán durar más de cuarenta días, y*

- *Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos.* ***Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos****.*

3. *Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.*

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

…

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.
…

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

1. La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral;** cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de precampaña o campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:[22]

> *a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
>
> *b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;*
>
> *c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

> **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).-** Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

En relación con dicho criterio, no se puede pasar por alto que, la propia Sala Superior ha establecido la relevancia de advertir si, en su caso, dichos actos

[22] SUP-JRC-228/2016

trascienden o no al conocimiento de la ciudadanía, ello a través de la Jurisprudencia 2/2023, cuyo contenido es del tenor siguiente:

> **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**
>
> **Hechos:** Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.
>
> **Criterio jurídico:** Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.
>
> **Justificación:** De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

D. Libertad de expresión y libertad informativa

El artículo sexto de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o

perturbe el orden público.

De igual forma refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo séptimo constitucional señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal conciben de manera homogénea a tales libertades en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o **en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en **forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dispone que el ejercicio de dicho derecho, **no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También señala, que n**o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados

a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos[23] ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones.[24]

En esa sintonía, el artículo 78 bis, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que, a fin de **salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato** sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Es decir, la libertad de trabajo implica al mismo tiempo la posibilidad de desplegar la publicidad relacionada con la actividad o profesión que se ejerce[25].

Lo que se traduce en el derecho de cualquier persona física o jurídica a invertir los recursos que considere pertinentes en ***Libre ejercicio del periodismo***

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en el sentido de que la libertad de expresión, ***en todas sus formas y manifestaciones*** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a **todas las personas**; asimismo, que toda persona *tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma.*

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85 conocida como *la Colegiación Obligatoria de Periodistas,* determinó que el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y **una función social**. Esto, porque la labor

---

[23] En adelante, Corte Interamericana.
[24] Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).
[25] En ese sentido, es relevante lo que Suprema Corte señaló en la resolución del amparo directo en revisión 1434/2013: *"Si la libertad de expresión protege la libertad de las personas y la manifestación de éstas a través de la emisión y difusión de expresiones por cualquier medio, y sin importar el carácter de la persona que la emite;* ***esta Primera Sala no encuentra razón alguna para excluir de este ámbito de protección a las expresiones con contenido comercial****",* página 33 de dicha resolución. Énfasis añadido.

periodística implica buscar, recibir y difundir información y los medios de comunicación en una sociedad democrática son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión e información; por lo que resulta indispensable que busquen las más diversas informaciones y opiniones.

Lo anterior incluye, como se ha señalado, cualquier expresión con independencia del género periodístico de que se trate o la forma que adopte o se materialice, incluidas por supuesto, el trabajo realizado en medios audiovisuales como lo son la radio y la televisión, así como los medios impresos, tales como los periódicos y las **revistas**, cualquiera que sea su línea editorial.

Al efecto, la Corte Interamericana ha considerado que *la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar*, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las *necesarias para asegurar* la obtención de cierto fin legítimo[26] y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación[27] ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales derechos se ejercen por profesionales del periodismo, a través de **cualquier medio de comunicación**, al considerar que la libre expresión garantiza el libre desarrollo de una comunicación pública donde circulen las ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática.[28]

En este tenor, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana y la del Máximo Tribunal del país, porque ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de relevancia pública, a fin de dar a conocer a la ciudadanía situaciones propias del debate público y plural.

Por eso, se ha enfatizado que tal proceder debe considerarse lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, porque en un Estado Democrático, los medios de comunicación tienen como función esencial poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos indispensables, a fin de fomentar

---

[26] Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.
[27] En adelante, Suprema Corte.
[28] Véase Tesis XXII/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA**.

una opinión libre e informada.[29]

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como se precisó previamente, el denunciante, solicitó que: *"…tome las medidas cautelares idóneas, y bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA se exhorte al Titular del Ejecutivo del Gobierno de la Republica se abstenga de utilizar los recursos del estado para realizar expresiones político-electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales…"*

Material denunciado

La conferencia mañanera de quince de mayo del año en curso, materia de queja, en la parte que interesa, es del tenor siguiente:

Conferencia mañanera de quince de mayo de dos mil veintitrés

https://lopezobrador.org.mx/2023/05/15/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-960/

De lo anterior se advierte que se trata de la página electrónica https://lopezobrador.org.mx, la cual contiene la Versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador de 15 de mayo de 2023, misma que se replica en la pagina https://www.youtube.com/watch?v=mjHN7J5GOjg&t=8720s, cuyo contenido denunciado se transcribe enseguida:

[29] SUP-JDC-1578/2016.

"(…) 2:16:15 PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Y por el lado, por el flanco izquierdo, pues se habla de Marcelo Ebrard, de Adán Augusto, de Ricardo Monreal, de Claudia Sheinbaum, no son muchos, pero por el otro lado sí hay bastantes.

No sé si tienes ahí la lista.

2:16:45 Pero todos, como ya no hay tapados, porque eso viene de la época del porfiriato, ya no debe de haber tapados ni dedazo, todas esas prácticas antidemocráticas, pues no debe de causarnos ninguna preocupación, es normal. Sólo que no se use presupuesto público, que no se compren votos.

2:17:30 Ahora que hay elecciones en el Estado de México, en Coahuila, que el voto sea libre, secreto, que cada quien vote por lo que le dicte su consciencia, que no haya fraude y que el pueblo decida, y así va a ser porque ya cambiaron las cosas, ya son otros tiempos.

2:18:04 Entonces, es normal que también…

2:18:09 ***Miren cuántos hay en el bloque conservador:***

2:18:20 Agustín Carstens, es el que estuvo en el Banco de México y en Hacienda. Me acuerdo mucho de él porque, entre otras cosas, estábamos en vísperas de las elecciones de Estados Unidos y todos estaban a favor, en el gobierno, la mayoría, y también la oligarquía mexicana de la señora Clinton, y no querían a Trump; entonces, Carstens, siendo gobernador del Bando de México, que debía de mantenerse con responsabilidad, llegó a declarar que, si ganaba Trump, en las vísperas de las elecciones, iba a ser como un huracán categoría 5. Y que gana Trump, imagínese.

2:19:46 Yo salí esa noche a decir que no nos preocupáramos los mexicanos y que no iban a cambiar las cosas, porque fueron creando ese ambiente, muy irresponsable, los que tenían que mandar mensajes de tranquilidad, porque estaba de por medio la situación económica de nuestro país, lo que

sucede en Estados Unidos repercute en México, y lo que sucede en México también repercute en Estados Unidos.

2:20:24 Pero para los conservadores y para los oligarcas, Carstens es un genio, y sí, cuando fue secretario de Hacienda, Carstens, tres años consecutivos sacó el presupuesto público por unanimidad, imagínense, todos los votos de todos los diputados de todos los partidos aprobando el presupuesto.

2:21:10 ¿Cómo le hacía?

2:21:13 Pues era buenísimo para repartir moches, entonces 'maiceaban' a todos. Cada diputado tenía un presupuesto, cuando la función de los diputados es legislar no hacer obras, eso corresponde al Ejecutivo; sin embargo, les daban un oficio de autorización para obra a cada legislador, entonces pues así no había ningún problema.

2:22:03 Y había una partida muy grande para moches. Todo lo que era construcción de calles, banquetas, a veces destruían las banquetas para hacerlas de nuevo, destruían para construir con esos moches.

2:22:35 Instalaciones culturales también estaban entregadas en esa partida de moches. Y había otra. Ah, deporte, calles y banquetas, infraestructura cultural y deporte manejado por los legisladores.

2:23:03 Ya me quedé mucho tiempo.

2:23:05 Luego, Alejandro Moreno, ya se sabe, ¿no?

2:23:13 Beatriz Paredes.

2:23:15 Carlos Loret de Mola, no, él no, él gana más, es de los más ricos. Tiene un departamento de lujo en Miami, un departamento. Hay una calle aquí, una avenida que deberían de cambiarle el nombre, porque se llama Rubén Darío, imagínense, un gran poeta nicaragüense, y ahí están los edificios de lujo, los departamentos con más lujo y ahí tiene un departamento Loret, y seis departamentos más, y una casa de campo, una mansión en Valle de Bravo con un lago artificial. Y, digo esto porque a él le da por cuestionar y supuestamente combatir la corrupción; no tiene autoridad moral, no tiene autoridad política. Pero no creo que esté de candidato a la presidencia.

2:24:49 Medina Plascencia, puede ser que sí.

2:24:52 Claudio X, ya dijimos que no íbamos a hablar de él.

2:24:52 Chumel Torres, no, tampoco, creo.

2:25:00 Damián Zepeda, sí, es un dirigente del PAN, él sí ya expresó que quería.

2:25:13 Dante Delgado, no sé sii lo ha manifestado.

2:25:17 Sodi, sí dijo que sí quería.

2:25:21 Denise Dresser, no sé.

2:25:23 Diego Fernández de Cevallos, no sé también, pero es famoso.

2:25:28 Álvarez Icaza también, es conservador y bastante falsario.

2:25:36 Enrique Alfaro, no sé. Es gobernador de Jalisco.

2:25:45 Enrique De la Madrid, él sí ya se pronunció que quiere.

2:25:48 No sé si Fernando Canales Clariond.

2:25:51 Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante. ¿No tienes ahí…? Para que vean cómo no se ayudan, por más que yo los asesoro no se dejan ayudar. ¿No tienes ahí una foto en donde está el presidente del PAN dándole a Quadri su credencial del PAN? A ver, búscala.

2:26:47 Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri —es de juicio práctico, de sentido común, que es muchas veces el menos común de los sentidos— si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri? Digo, es… Ahí está, miren. No se dejan, ya más no puede uno hacer por ellos.

2:28:16 Ya con eso, ya para qué vamos a la lista.

2:28:24 Pero, bueno, por lo que decías, que no haya pleitos.

2:28:34 INTERLOCUTOR: ¿Llamaría a los gobernadores a evitar este tipo de apoyo hacia los aspirantes de Morena?

2:28:39 Yo creo que ellos saben que no deben de utilizar el presupuesto público, que además es ilegal, en la Constitución ya está establecido, eso lo logramos en este gobierno, de que la compra del voto se considerara delito grave, o el uso del dinero del presupuesto para favorecer a partidos o a candidatos. Y delito grave significa ir a la cárcel sin derecho a fianza. Lo mismo la corrupción, que no era delito grave. Fueron de las reformas que se aprobaron. Entonces, nadie puede hacer eso, y lo saben los gobernadores y lo saben todos los funcionarios.

2:29:39 INTERLOCUTOR: Presidente, siguiendo el tema electoral, el viernes pasado la oposición ya presentó algunas denuncias ante el INE, lo señalan a usted de haber promovido el voto para Morena en la mañanera, por lo que señalan que se utilizaron recursos públicos.

2:29:56 ¿Cuál sería su opinión sobre estas denuncias que se interpusieron?

2:29:59 No, yo no estoy promoviendo el voto por Morena, yo hablo de que es importante la transformación de México, porque lo otro, lo que existía, era completamente ilegal, injusto, lo que existía antes era un régimen de corrupción. México era saqueado por una banda de malhechores. Siempre recuerdo a León Tolstoi, que decía: 'Un Estado que no procura la justicia, no es más que una banda de malhechores', y eso eran los gobiernos del periodo neoliberal, se dedicaban a saquear, a robar.

2:30:59 Entonces, nuestros adversarios pues quieren que eso regrese, quieren regresar por sus fueros. Entonces, pues eso yo no lo deseo, ni lo desea nadie; a lo mejor ellos sí, pero es una minoría, la mayoría del pueblo quiere que no haya corrupción, que no haya privilegios.

2:31:36 Ayer, por cierto, ya se llevaron el avión, ya llegó el avión que se compró en la época neoliberal, a… ¿Cómo se llama república? (…)"

Énfasis añadido

DECISIÓN

A. Solicitud de medidas cautelares

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, las manifestaciones denunciadas, realizadas por Andrés Manuel López Obrador, Titular del Poder Ejecutivo Federal durante la conferencia matutina de **quince de mayo del año en curso,** se encuentran vinculadas con una opinión respecto del contexto de posibles precandidatos **a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos**, **no así con los procesos electorales locales que actualmente se llevan a cabo en el Estado de México y Coahuila**.

En ese sentido **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar solicitada**, pues como se señaló en el considerando *TERCERO,* del presente acuerdo, el *periculum in mora* o *peligro en la demora*

consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esto es, para que la medida cautelar en materia electoral pueda cumplir sus objetivos fundamentales, debe evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y mantener el estado de la materia objeto de la controversia de tal forma que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo.

Para determinar la existencia del peligro en la demora se debe realizar una estimación provisional sobre la probabilidad de que, de no suspenderse el acto, las violaciones aducidas queden consumadas y se tornen de difícil o imposible reparación en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, el Titular del Ejecutivo Federal, realizó diversas declaraciones relacionadas al Partido Acción Nacional y/o a diversos nombres de personas públicas, tal como es Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, al referir: "*Quadri, Quadri sí. Vamos a hablar de Quadri, porque es interesante"* y *si Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri?,* lo cierto es que esta Comisión de Quejas y Denuncias no advierte manifestación alguna relacionada con los procesos electorales locales que se encuentran en curso en los estados de México y Coahuila de Zaragoza.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que dichas manifestaciones, en el contexto en el cual se realizaron, sólo están relacionadas con el Proceso Electoral Federal, al hacer referencia a la decisión de la ciudadanía de Oaxaca, Chiapas y Guerrero de votar por un partido en el que milita Gabriel Quadri por diversas declaraciones que hizo en el pasado, siendo que el Proceso Electoral Federal no ha comenzado en alguna de sus etapas, por lo que **no se actualiza la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido**.

Este criterio fue sostenido por la sala Superior al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-394/2022, en el cual sostuvo:

> *"…Respecto al dictado de la medida cautelar,* ***la temporalidad es un elemento que, en este caso, resulta relevante para definir la falta de urgencia del dictado de las medidas cautelares****, pero ello de ninguna manera implica que por la anticipación de las conductas denunciadas no se pudieran considerar actos anticipados de precampaña o campaña respecto al proceso electoral federal 2023-2024, sino simplemente que, de serlo, resultarían reparables en la sentencia de fondo."*

Aunado a lo anterior, es menester precisar el contexto en que dichas manifestaciones fueron realizadas, pues las mismas se emitieron mientras el Titular del Ejecutivo Federal exponía su postura sobre un cuestionamiento particular[30] que se le hizo en la conferencia de prensa matutina respecto de los presuntos *aspirantes a la Presidencia*, de manera que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que las mismas constituyen una opinión del Titular del Ejecutivo Federal, las cuales, en principio, se encuentran amparadas en su derecho de libertad de expresión, pues las mismas fueron realizadas en el contexto de las probables personas aspirantes a contender en el próximo Proceso Electoral Federal, lo que en nada afecta a los procesos electorales locales que actualmente se encuentran en curso, pues no es posible advertir que explícitamente promueva el voto en contra de un partido o una persona en particular que aspire a un cargo de elección popular en Coahuila y/o el Estado de México.

Ahora bien, el partido político denunciante indica que con dichas declaraciones se le denostó al indicar: *Quadri declaró que el problema de México era que existían estados como Oaxaca, como Chiapas y como Guerrero, que si desaparecían estos tres estados México se iba a ir para arriba, iba a progresar! Entonces, ¿quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN teniendo a Quadri?,* lo anterior, a juicio del denunciante, bajo el amparo de que cuenta con malos militantes partidistas, sin embargo, esta Comisión considera bajo la apariencia del buen derecho, que dichas expresiones se encuentran amparadas en su derecho de libertad de expresión, en razón de versar sobre un contexto mediático y rígido respecto de los posibles contendientes a la Presidencia de México.

Bien entonces, a consideración de esta autoridad electoral y de forma preliminar, se puede advertir que las expresiones referidas por el titular del Ejecutivo Federal se **encuentran dentro de los límites permisibles de libertad de expresión e**

---

[30] *INTERLOCUTOR: Presidente, preguntarle también esas declaraciones que da el senador Ricardo Monreal sobre que gobernadores de la llamada Cuarta Transformación están apoyando 'descaradamente' —son sus palabras— a aspirantes a la Presidencia con mítines de alrededor 10, 30 mil personas. ¿Cuál sería su opinión sobre esto?*

información, ya que se trata de una opinión critica respecto de un acontecimiento público en el contexto del próximo proceso electoral federal, al referirse a *Quadri,* como posible candidato a la Paresidencia de México, vinculandolo con el partido denunciado.

Por otra parte, es menester referir que la conferencia denunciada **fue realizada en fecha pasada,** es decir, quince de mayo del año en curso, y que se encuentra alojada en la página https://lopezobrador.org.mx, la cual contiene la versión estenográfica de la conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador[31], de un análisis en sede cautelar, se considera que debe mediar la voluntad de las personas para acceder al contenido específico de la misma, por lo cual se requiere de un **acto volitivo** para localizarlas y visualizar su contenido.

Lo anterior se traduce en que, para su consulta, se debe materializar el interés de consultarla, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa o que su visualización sea evidente, continua o permanente. Es decir, la publicación que contienen la conferencia denunciada no se encuentra de manera inmediata, ni de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de publicación realizada en la plataforma https://lopezobrador.org.mx, la cual requiere de una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarla.

Por lo anterior, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que, en el caso, no se acredita el elemento relativo a la trascendencia establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en la Jurisprudencia 4/2018, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**, pues de las constancias de autos no se tiene acreditado que el mensaje trascendiera al conocimiento de la ciudadanía, de forma tal que haya podido influir en el ánimo del electorado y que por tanto pudiera tener un impacto en las contiendas electorales que actualmente se encuentran en curso.

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

[31] Misma que se replicó en la página https://www.youtube.com/watch?v=mjHN7J5GOjg&t=8720s

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

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

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

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

B. Solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva

Por lo que respecta a la solicitud de que esta Comisión de Quejas y Denuncias instruya al Titular del Poder Ejecutivo Federal para que: "… *bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA se exhorte al Titular del Ejecutivo del Gobierno de la Republica se abstenga de utilizar los recursos del estado para realizar expresiones político-electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias rumbo al inicio de los próximos procesos electorales…"*, se considera que la misma es **improcedente,** pues dicha petición versa sobre **hechos futuros de realización incierta,** en virtud de que se considera que no existen elementos para considerar que se ejecutaran en el futuro acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.

Al respecto, cabe señalar 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.

Ahora bien, 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.[32] En ese contexto, las medidas cautelares, 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.

Bien entonces, 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:[33]

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

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,[34] ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

---

[32] Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018
[33] ÍDEM
[34] Ver SUP-REP-511/2022

Ahora bien, para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente respecto a una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas presuntamente ilegales se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda, es decir, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales.

A la par de lo anterior, la Sala Superior ha considerado que la autoridad competente para el dictado de las medidas cautelares, debe realizar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de *plausibilidad*, que los actos sobre los que se dictan, continuarán o se repetirán, **sobre la base de indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permitan presumir (verdad relativa) que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse** en caso de prolongarse en el tiempo, situación que no ocurre en el caso bajo estudio.

En efecto, en el caso, esta autoridad no cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad de que el Presidente de México realizará declaraciones que pudieran generar una afectación a los procesos electorales locales en curso, por lo que no se advierte que exista un riesgo o peligro real e inminente en la afectación de los principios rectores en materia electoral, sin que la presente determinación, prejuzgue respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación.

En el mismo tenor, es importante tomar en consideración que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-43/2023, consideró, entre otras cuestiones, que el artículo 6°, párrafos primero y segundo, en relación con el 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prescriben *que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa*, salvo en los casos constitucionalmente previstos; y la inviolabilidad del derecho a *difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio*, así como que *no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos*, además, ninguna ley ni autoridad puede definirlos más allá de los límites previstos en el artículo 6º mencionado, libertades reconocidas también a través de distintos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En este sentido, la jurisdicción destacó que las libertades de pensamiento, expresión e información, ocupan un papel central para alcanzar y consolidar el Estado Democrático, dado que ese proceso requiere la libertad para presentar, difundir y lograr la circulación de las opiniones e ideas **sin censura previa**, lo cual provee la posibilidad de la sociedad, de asumir una posición o ideología en cuanto a temas de interés público, por lo cual, los derechos fundamentales de expresión e información son especialmente relevantes en el ámbito político electoral, razón por la cual su protección debe maximizarse en el contexto del debate político y temas de interés público.

No obstante, se considera necesario recordar que, aunque las libertades de expresión e información son fundamentales para un sistema jurídico democrático, como cualquier otro derecho humano, su alcance o límite puede ser definido por la necesidad de respetar otros derechos, valores o decisiones políticas fundamentales, acogidas o autorizadas constitucionalmente.

En ese tenor, debe precisarse que las personas físicas que se desempeñan como **servidoras y servidores públicos** pueden realizar actos de carácter estrictamente personal y actos relacionados con las funciones de su encargo, en este último supuesto, sujetos a las reglas y restricciones generales que han sido expuestas en las consideraciones precedentes.

Por otra parte, en el supuesto de que la o el servidor público expresen ideas y difundan información vinculada con la función que tienen encomendada, tienen la obligación constitucional de conducirse con prudencia discursiva, a fin de que su actuar no rompa con los principios de neutralidad e imparcialidad impuestos constitucionalmente.

En cuanto a esto último, dadas las características y contexto del caso particular, así como las declaraciones denunciadas, debe considerarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-64/2023 Y SUP-REP-65/2023, ACUMULADOS** señaló lo siguiente:

> *…*
> *Es decir, aun cuando las expresiones fueron realizadas en un medio que la parte recurrente denomina como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, debe considerarse que* ***esa forma de comunicación del Presidente de la República, no está exenta de que en su desarrollo, se cumpla por el mismo y en su caso, por sus diversos participantes, con los principios de imparcialidad, neutralidad y uso debido de los recursos públicos, en el entendido de que, deben observar un deber***

de cuidado reforzado en la manifestaciones o expresiones que realicen, en su carácter de servidores públicos.[35]

Esta Sala Superior ha sustentado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.[36]

Esto es, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado, atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público.

Así, quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.

En el caso del Presidente de la República *al ser, en términos generales, el encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional,* ***tiene un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad, o disposiciones vinculadas con los procesos electivos.***[37]

Lo anterior, ya que, como quedó evidenciado en el marco jurídico, dicho funcionario tiene una presencia protagónica en el marco histórico-social mexicano y dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.

…

*Si bien en principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional****, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, de ahí que en el caso de servidores públicos, en especial los de alto rango****, en última instancia, durante el ejercicio de sus funciones,* ***dicha libertad de expresión individual tiene que ceder en ponderación a su deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad durante la realización de procesos electorales, máxime que sus actividades deben estar dirigidas a dar cumplimiento a sus obligaciones en ejercicio del desempeño del cargo, y no al debate político y, por lo tanto, no puede válidamente formular expresiones a favor o en contra de candidaturas o partidos políticos.***

---

[35] Resulta aplicable lo resuelto en el SUP-REP-20/2022

[36] Referencia utilizada del SUP-REP-111/2021.

[37] Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y de dirigir la política exterior, en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución general, de entre otras altas responsabilidades y obligaciones que la Constitución y la ley le encomiendan.

> *En efecto, la libertad de expresión de los funcionarios públicos, entendida más como un deber/poder de los mismos para comunicar a la ciudadanía cuestiones de interés público (los cuales, a su vez, tienen el derecho a que se les informe debidamente),[38] implica que éstos tengan la posibilidad, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, de emitir opiniones en ciertos contextos electorales siempre que con ello no se vulneren o se pongan en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda.*
>
> *En ese tenor, dadas las temáticas abordadas, el análisis preliminar del contenido de las expresiones y la importancia de los principios y bienes jurídicos involucrados no se puede considerar que se transgreden las libertades de expresión o prensa, cuando se establecen limitaciones, en razón del sujeto, que son conformes y necesarias en una sociedad democrática, para asegurar condiciones de igualdad y libertad que aseguren la realización de elecciones auténticas.*
>
> *Lo anterior es así, en virtud de que la calidad del sujeto titular del derecho constituye un elemento esencial para que se configure la limitación que deriva directamente del orden constitucional, pues si el titular del derecho subjetivo no tiene determinada calidad, no habría razón alguna para sostenerla.*
> *…*

En ese sentido, el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas es un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidando que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**

Así, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, **enfrentan limitaciones más estrictas**, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan, además que, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, **tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

Por lo anterior, dichas personas servidoras públicas **deben tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emiten**, de manera individual o conjunta, **y que puedan derivar en una afectación de los principios de**

---

[38] La Corte Constitucional colombiana ha sostenido que "las declaraciones de altos funcionarios públicos -de nivel nacional, local o departamental- sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión, sino que se constituyen en una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía" (T-627/2102). También ha sostenido que "Los límites del poder-deber de comunicación de los altos funcionarios públicos con la ciudadanía son (i) la veracidad e imparcialidad cuando transmitan información, (ii) la mínima justificación fáctica y la razonabilidad de sus opiniones y, en todo caso, (iii) el respeto de los derechos fundamentales, especialmente de los sujetos de especial protección constitucional" (T- 627/2102).

imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con algún proceso electoral futuro.

En este sentido y por las razones indicadas, es necesario y pertinente que esta Comisión de Quejas y Denuncias emita el presente pronunciamiento que tiene como destinatario al **Titular del Ejecutivo Federal**, a fin de que, **en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalcándole la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar en la equidad en la contienda, respetando los tiempos establecidos por la ley en materia de campañas y precampañas.**

Para tal efecto, se ordena notificar el presente acuerdo a dicha persona servidora pública, para su conocimiento.

Criterio similar fue sostenido por esta comisión mediante acuerdo **ACQyD-INE-58/2023**, mismo que fue confirmado mediante sentencia recaída en el expediente SUP-REP-89/2023 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y **ACQyD-INE-80/2023,** de diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, **no prejuzga** 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[39].

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

[39] Lo anterior, en términos de la resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.

Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, aparatado B** del presente Acuerdo.

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

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable 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 Vigésima Primera Sesión Ordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintitrés, por **mayoría** de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaño Ventura, así como con el voto **en contra** de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, quien anunció presentará un voto particular.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ