



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR QUE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EMITE EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE UT/SCG/PE/PAN/CG/203/2023.

Con el debido respeto a mis colegas que integran la Comisión de Quejas y Denuncias, emito **VOTO PARTICULAR** en el procedimiento especial sancionador registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/203/2023**, por no compartir la decisión tomada por la mayoría.

La mayoría de la Comisión determinó la improcedencia de la solicitud de medidas cautelares y tutela preventiva, respecto de las manifestaciones realizadas por el presidente de la República en la conferencia matutina denominada “mañanera” del pasado quince de mayo de dos mil veintitrés.

La materia del procedimiento proviene de la queja presentada por el PAN en contra de una parte del contenido de la conferencia de prensa celebrada el lunes 15 de mayo, en la que el Presidente Andrés Manuel López Obrador se refirió a las elecciones presidenciales de 2024, mencionando a los cuatro aspirantes de Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Luis Marcelo Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila y Adán Augusto López Hernández y manifestar que, en contraste, el “*bloque conservador*” tiene una lista muy larga.

En la conferencia, el presidente proyectó en la pantalla del Salón Tesorería una lista de lo que él consideró son 42 supuestos aspirantes a la candidatura presidencial de la oposición, y se detuvo en Gabriel Ricardo Quadri de la Torre, hoy diputado del PAN. Sobre el particular dijo, “*Imagínense, ¡cómo va a aceptar el PAN a Quadri!, es de juicio práctico, de sentido común... 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?*”

Es necesario precisar que la queja presentada por Acción Nacional versó sobre la presunta realización de conductas que podrían constituir promoción personalizada; actos anticipados de precampaña o campaña, **vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad**, y uso indebido de recursos públicos, derivado de las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa conocida como “*mañanera*”, ya que a juicio del quejoso, **las expresiones que realizó el titular del Ejecutivo**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Federal violentan los principios de neutralidad, 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*".

El criterio de la mayoría consiste en negar la procedencia en el dictado de la medida cautelar, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, las manifestaciones denunciadas 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.

De igual forma, se negó la tutela preventiva demandada, argumentándose que se tratan de hechos futuros de realización incierta, y que no se cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, 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.

Como he venido sosteniendo en asuntos similares, bajo la apariencia fundada del Derecho, las declaraciones del titular de ejecutivo federal no tienen la apariencia de ser actos lícitos, en virtud de que hay deberes y obligaciones **permanentes** a cargo de las y los servidores públicos de sujetarse a los principios consagrados a nivel constitucional (*v.gr.* imparcialidad y neutralidad)¹, los cuales se trasgreden cuando los funcionarios públicos se inmiscuyen directa o indirectamente en cuestiones electorales.

El Presidente de México, al igual que todas las personas servidoras públicas, tiene en todo momento, la obligación de aplicar los recursos públicos con **imparcialidad** y de conducirse con **neutralidad** en el ejercicio de su cargo, porque las personas en el ejercicio de la función pública deben abstenerse de influir en las contiendas electorales, de lo contrario no se atenderían los principios rectores de nuestro sistema electoral relativos a la celebración de elecciones libres y auténticas, así como el sufragio libre, contenidos en el artículo 41 de la Constitución.

¹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Ha sido criterio interpretativo reiterado, que de forma ordinaria toda persona funcionaria pública debe tener un **especial deber de cuidado** en el ejercicio de su encargo, sin que ello implique una limitación injustificada a su libertad de expresión; siendo que la esencia de la prohibición constitucional y legal 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.**²

Nuestro orden constitucional establece que **el cumplimiento de estos principios debe observarse en todo tiempo**. Es por ello que la Sala Superior ha sido enfática al señalar, que las y los funcionarios públicos cuentan con la obligación de observar permanentemente los principios de imparcialidad o neutralidad en el desempeño de sus funciones³, especialmente cuando se trata de personas servidoras públicas que jurídicamente realizan actividades permanentes en el desempeño de su encargo, como son las presidencias municipales, las gubernaturas y, desde luego, la **presidencia de la República**.

Es decir, **las y los servidores públicos cuentan con una obligación permanente de sujetarse a los principios de imparcialidad y neutralidad**, no sólo durante procesos electorales, sino también fuera de ellos.

La Sala Superior ha sostenido que las autoridades electorales tenemos la obligación de realizar un análisis que atienda, entre otras cuestiones, el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden ocasionar dependiendo del ámbito y naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas, las facultades, capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y su jerarquía en la administración pública.⁴

A partir de un análisis preliminar, se puede observar que las manifestaciones realizadas por el titular del Poder Ejecutivo pueden ser consideradas de contenido electoral, toda vez que de forma expresa hace referencia a las y los posibles aspirantes tanto del partido en el Gobierno, sobre quienes no realiza comentario negativo alguno, sino que se concreta a señalar que son pocos, mientras que respecto de otras personas, posibles aspirantes a la citada candidatura desde su perspectiva, se ocupa de hacer análisis con calificativos negativos y se detiene con uno de los posibles candidatos, actual representante federal por el PAN, refiriendo

² C. fr. SUP-REP-64/2023 Y SUP-REP-65/2023, ACUMULADOS

³ Véase SUP-JRC-195/2016, SUP-JDC-439/2017 y SUP-REP-162/2018, por mencionar algunas.

⁴ *Idem* Nota 2



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

particularidades del servidor público y señalando expresamente que: “...*quién con un poco de luz en la frente de Oaxaca, de Chiapas, de Guerrero va a votar por el PAN...*”. Es decir, el Presidente de la República presenta a la ciudadanía y a los medios de comunicación valoraciones negativas respecto de personas que él mismo reconoce pueden ser postuladas por la oposición y con relación a una de ellas expresamente sostiene que quién va a votar por el PAN, por lo que es claro que dichas manifestaciones se sitúan en la hipótesis que el poder judicial ha calificado como llamado expreso al voto y de evidente contenido electoral.⁵

Entonces, en el presente caso se advierte que estamos ante manifestaciones de contenido electoral realizadas por el servidor público de mayor jerarquía dentro de la administración pública federal, que pueden influir en la ciudadanía no sólo por el cargo que ostenta, sino por el formato en el que las realiza, puesto que tiene un impacto a nivel nacional y el contenido puede ser retomado por sendas concesionarias, quienes ordinariamente realizan su difusión por diversos medios, toda vez que su contenido se retoma de forma continua por los medios de comunicación y además en distintos medios de difusión.

Así, desde mi perspectiva, las manifestaciones realizadas el 15 de mayo no tienen cobertura jurídica y, por tanto, es claro el vicio de ilicitud frente a las prohibiciones y deberes de las y los servidores públicos, porque pueden influir no sólo el proceso electoral federal, que si bien su inicio aún se encuentra lejano, al ser reiteradas las menciones en distintas vertientes en la conferencia de prensa matutina, también pueden influir en los procesos electorales locales actualmente en curso en el Estado de México y Coahuila, toda vez que el análisis contextual de las expresiones cotidianamente utilizadas evidencia una postura a favor de las candidaturas del partido en el gobierno y en contra de las demás fuerzas políticas, lo cual podría generar también un **daño irreversible** de cara al Proceso Electoral Federal 2023-2024 próximo a celebrarse.

Ahora bien, con respecto a la falta de urgencia en la demora, estoy en contra del diseccionamiento temporal en el que se sostiene la decisión, porque los actos que se está conociendo son perniciosos para el ambiente democrático desde que se originan y su permanencia y cercanía con el inicio del proceso electoral 2023-2024 solo agravan la perniciosidad de los mismos y al ser hechos de **tracto sucesivo** sus efectos lesivos permean durante más tiempo y mayor espacio.

⁵ La tesis denominada de Express Advocacy (SUP-REP 574/2022) que es ampliamente manejada por los tribunales electorales señala que: “Un mensaje se considera electoral si utiliza, por ejemplo, expresiones como “vota por”, “elige a”, “apoya a”, “vota en contra de” o “rechaza a”.



Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Como ya se ha referido en otros asuntos, toda medida cautelar se halla condicionada a la circunstancia de que exista un peligro en la demora, es decir a la posibilidad de que, en caso de no adoptarse, sobrevenga un perjuicio o daño inminente.⁶

La determinación del perjuicio inminente requiere una valoración circunstancial contextual de los hechos presumiblemente ilícitos y no solo una formal valoración de su circunscripción temporal.

En el caso a estudio, las expresiones realizadas por el Ejecutivo Federal, que tiene en todo tiempo el deber de guardar **neutralidad** en sus acciones, sin que las mismas deban favorecer o perjudicar a alguna opción política, son presuntivamente contrarias a la normativa electoral y de una relevancia suficiente que pueden afectar la equidad en la contienda, circunstancia que bastaría para tener por demostrado el daño inminente al proceso electoral sin que el transcurso del tiempo sea un factor para determinar que no existe peligro en la demora, como ya se explicó el tiempo en cuanto a que esté cercano el proceso electoral sólo agravará el daño producido.

Ahora bien, no sólo se debe de valorar este peligro inminente en abstracto sobre las manifestaciones hechas, la inminencia del peligro también deriva de que todas se conservan en las redes sociales y medios de comunicación que tiene el gobierno federal; lo cual nos lleva a explorar el tema de la **pervivencia** de los mensajes contenidos en redes.



162 327 628 89,4 mil

⁶ Calamandrei, Piero, introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares, traducción de Sentis Melendo, Bibliográfica Argentina, 1945



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Como se puede observar el mensaje ha sido visto por más de 89 mil personas, 162 han hecho algún comentario, 327 lo han compartido con el botón de *retuit* y 628 han señalado que les gusta el contenido. Entonces, podemos apreciar cómo este contenido se está distribuyendo y es observado por miles de personas, por lo que de un análisis preliminar tenemos la pervivencia del mensaje posiblemente ilícito.

Finalmente, también me aparto de la forma dogmática en que el acuerdo aprobado por mayoría determina la negativa a otorgar las medidas cautelares de no repetición denominadas tutela preventiva, argumentando que se tratan de hechos futuros de realización incierta, y que no se cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, que el Presidente de México realizará declaraciones que pudieran generar una afectación a los procesos electorales locales en curso. Estas afirmaciones caen en un análisis dogmático de los hechos, ya que, en las conferencias matutinas del 19 de abril, del 9 de mayo, del 11 de mayo y ahora del 15 de mayo, se han realizado manifestaciones de corte electoral, lo que nos lleva a anticipar que estas conductas al no tener un freno y sí un beneficio electoral para su ideología política se repetirá. Por lo que el estudio sobre la solicitud de la tutela preventiva de ser en un contexto de análisis entre lo temporal, lo factual y lo plausible.

En suma, del análisis preliminar realizado, se advierte que las manifestaciones objeto de denuncia, contienen elementos que hacen probable su ilicitud, por resultar manifiesto, en sede cautelar, que las mismas podrían ser contrarias a los principios constitucionales que deben ser observados por las y los servidores públicos en todo tiempo; aunado a que sí existe peligro en la demora, con un daño irreversible en los procesos electorales locales en curso y en el federal próximo a iniciar, por lo que la medida cautelar solicitada debió ser **procedente**.

Por lo expuesto y fundado se emite el presente **voto particular**.

CONSEJERA ELECTORAL

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

