



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR BERTHA XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ, EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD, IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil veintitrés

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

**I. DENUNCIA.** El veintisiete de septiembre del año en curso, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz presentó escrito de queja mediante el cual denunció:

- La presunta transgresión a los artículos 41, base III y 134 constitucionales, así como a los **principios de imparcialidad, neutralidad, equidad y uso indebido de recursos públicos** atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, al Director General de CEPROPIE y/o quien resulte responsable, derivado de lo siguiente:
  - No obstante que se ha denunciado en múltiples ocasiones al presidente de la república y que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han conminado al titular del Ejecutivo Federal a ajustar su actuar a los parámetros constitucionales, este ha continuado realizando manifestaciones de índole político electoral de forma reiterada.
  - La quejosa refiere que el presidente pretende burlar lo ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, al manifestar de forma textual lo siguiente:

*“Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

*puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes.*

**AMLO”**

- En concepto de la quejosa, el hecho de añadir tal mensaje en las conferencias matutinas que realiza en su calidad de presidente de los Estados Unidos Mexicanos es una violación directa a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral mediante el uso indebido de recursos públicos.
- Al respecto considera que es un hecho notorio que el postulado de la “transformación” hace referencia al partido político MORENA, en consecuencia, con tal mensaje Andrés Manuel López Obrador toma parte de la competencia electoral a favor del partido político MORENA, al asumir que aquellos que se oponen a su postulado desean que regresen los fueros y los privilegios de unos pocos, que la corrupción perdure, que el clasismo y el racismo persistan, y que la discriminación continúe. En otras palabras, manifiesta que si MORENA se mantiene en el poder, no habrá un retorno a los fueros ni a los privilegios de unos cuantos, ni se tolerará la corrupción, el clasismo, el racismo o la discriminación.
- Así, considera que el Presidente usa el poder público para promover ambiciones personales de índole política al favorecer a MORENA y perjudicar a los que forman parte de la oposición, considera que con el mensaje difundido amenaza al electorado con que de no continuar su partido en el poder, perdería la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación.
- Asimismo, refiere que del mensaje difundido no se advierte la difusión de ningún resultado de gobierno, ni información relevante para la sociedad derivada de las obligaciones de la Presidencia de la República.

Por lo anterior solicita el dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

- Se ordene eliminar la manifestación textual denunciada de las conferencias de prensa del 25, 26 y 27 de septiembre de 2023, publicadas tanto en las plataformas oficiales del presidente de la República, como en las del Gobierno Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

- Se ordene al Presidente de la República y a cualquier otra persona servidora pública que participe dentro del formato de las mañaneras a abstenerse, bajo cualquier modalidad o formato, de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones o señalamientos sobre temas electorales, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.
- Se ordene el cumplimiento estricto de las medidas cautelares mandatadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdos ACQyD-INE-131/2023, ACQyD-INE-140/2023 y ACQyD-INE-221/2023, o en su caso, se otorgue la correspondiente medida de apremio a quienes corresponda, dirigida a lograr, de manera coercitiva, el cumplimiento de lo ordenado.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO, DE PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.**

Mediante proveído de veintiocho de septiembre dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

A fin de integrar correctamente el expediente referido, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, a efecto de realizar una inspección de los vínculos electrónicos aportados por la quejosa en su escrito inicial de denuncia.

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. ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS ACQyD-INE-221/2023.** El veintiuno de septiembre del año en curso, esta Comisión emitió el acuerdo referido en el que ordenó lo siguiente:

***EFFECTOS***

*Ante el riesgo inminente de que conductas como las que en este asunto se denunciaron se repitan, se justifica y es necesario el dictado de medidas cautelares, a fin de ordenar:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

1. **A Andrés Manuel López Obrador**, en su carácter de *Presidente de la República*, que, de inmediato, por sí o a través de las personas facultadas para ello, **en un plazo que no podrá exceder de seis horas**, contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para **eliminar** de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de las conferencias matutinas realizadas **el ocho y trece de septiembre del año en curso o modificar** los referidos archivos a efecto de que sean suprimidas las manifestaciones realizadas por Usted durante las citadas conferencias matutinas, en particular las descritas a lo largo de la presente determinación.

Así como de cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las seis horas siguientes a que eso ocurra.

Lo anterior, tomando en consideración que mediante acuerdo de once de septiembre pasado, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó el retiro o modificación de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de la conferencia matutina realizada el siete de septiembre del año en curso.

2. **Al Presidente de la República**, se abstenga bajo cualquier modalidad o formato, **de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos** sobre temas electorales, **ya sea de forma positiva o negativa**, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.
3. A efecto de que todas las personas que participan en las conferencias de prensa matutinas tengan absoluta claridad, a partir de la repetición y de la expresión directa, sobre cuáles son los límites constitucionales a los que deben ajustarse los servidores públicos, **se ordena que, de forma visual y auditiva, se difunda al inicio de estas el siguiente mensaje:**

**“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Las personas servidoras públicas 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.”**

4. Se vincula a la **Consejería Jurídica**, al titular de la **Coordinación General de Comunicación Social**, **Vocería del Gobierno de la República**; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales **CEPROPIE**, así como a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el presente acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**IV. VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL ACUERDO ACQyD-INE-221/2023.**

Mediante acuerdo de veintiséis de septiembre pasado, emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en el expediente **UT/SCG/PE/BXGR/CG/1018/PEF/32/2023**, se recibió denuncia de incumplimiento del acuerdo de medias cautelares **ACQyD-INE-221/2023** formulada por el Partido de la Revolución Democrática, derivado de que en la conferencia de prensa matutina de veinticinco de septiembre no se observó el mensaje que esta Comisión ordenó difundir.

En consecuencia, se ordenó glosar el escrito del partido político denunciante a dicho expediente, certificar el contenido de la referida conferencia de prensa matutina y requerir a diversos funcionarios públicos a efecto de que informaran sobre el cumplimiento a lo ordenado en el referido acuerdo de esta Comisión.

**V. 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 es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, por tratarse de una denuncia en la que se alega, esencialmente, la contravención a lo establecido en los artículos 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al presidente de la República, con motivo de la supuesta difusión de posicionamientos de índole político-electoral.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

Como se adelantó, **Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz** denunció a **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República** y de quien resulten responsable, por el presunto **uso indebido de recursos públicos, violación al principio de imparcialidad y equidad en la contienda electoral**, derivado de que en las conferencias de prensa matutinas del Presidente de la República del veinticinco, veintiséis y veintisiete de septiembre del presente año, se difundió, junto con el mensaje ordenado en el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral ACQyD-INE-221/2023, el siguiente mensaje:

*“Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes. AMLO”*

Con lo que, en concepto de la quejosa, el Presidente continúa realizando manifestaciones de índole político-electoral en beneficio de su partido político MORENA y en perjuicio de los partidos políticos de oposición.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR BERTHA XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ**

1. **Pruebas técnicas** consistentes en los vínculos insertos en la denuncia
2. **Documentales públicas** consistentes en el acta circunstanciada que realice la autoridad respecto de la existencia y contenido de los sitios denunciados.
3. **La presuncional legal y humana y la instrumental de actuaciones.**

### **RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. **Documental pública**, consistente en las **actas circunstanciadas**, instrumentadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos señalados por la parte denunciante.
2. **Documental pública**, consistente en el oficio CGCSyVGR/202/2023, firmado por el Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República, a través del cual informa sobre el cumplimiento efectuado al acuerdo de medidas cautelares ACQyD-INE-221/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

- 3. Documental pública**, consistente en el correo electrónico enviado por el Director General de Defensa Jurídica, en suplencia por ausencia de la Consejería Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso del Gobierno de México, por el cual informa sobre el cumplimiento efectuado al acuerdo de medidas cautelares ACQyD-INE-221/2023.

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.<sup>1</sup>

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

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

1. En los siguientes enlaces, se encuentra el contenido audiovisual de las conferencias de prensa matutinas del Presidente de la República del veinticinco, veintiséis y veintisiete de septiembre del año en curso.
  - [https://www.youtube.com/watch?v=-NTV2\\_IOTpU&t=1494s](https://www.youtube.com/watch?v=-NTV2_IOTpU&t=1494s)
  - <https://www.youtube.com/watch?v=MQak5Dkfzjk&t=809s>
  - <https://www.youtube.com/watch?v=nv401eRDoro>
2. En los archivos correspondientes a las tres conferencias de prensa matutinas referidas, se advierte que antes de que se presente Andrés Manuel López Obrador en el recinto en el que se llevan a cabo dichos ejercicios informativos, aparece el siguiente mensaje:

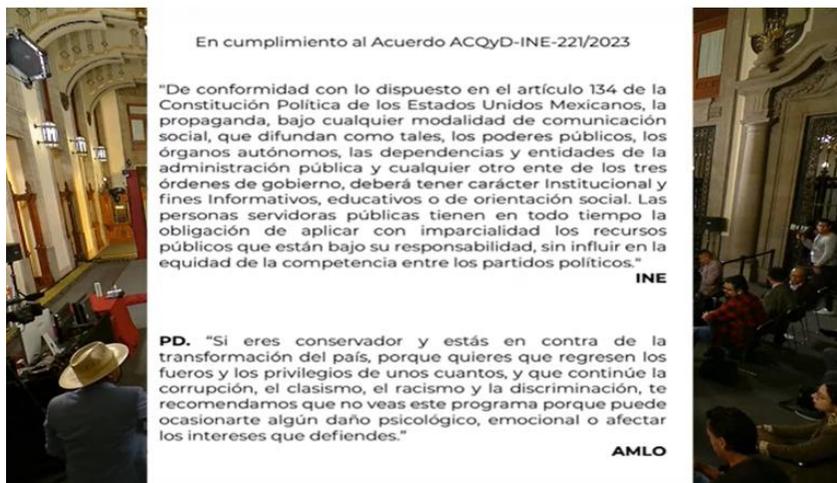
---

<sup>1</sup> Criterio sostenido en el SUP-REP-183/2016 y retomado en los expedientes SUP-REP-10/2018; SUP-REP-152/2018; SUP-REP-62/2021; SUP-REP-33/2022 y acumulados; SUP-REP-47/2022; SUP-REP-51/2022; así como SUP-REP-138/2023 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**



1. El mensaje referido aparece en el video certificado por la autoridad sustanciadora sin que se aprecie si este es difundido en pantallas dentro del recinto, o bien, si su difusión es exclusiva para quienes observan la conferencia mañanera por las plataformas digitales oficiales.
2. El mensaje en cuestión se difunde únicamente de forma visual en los términos antes precisados, sin que se advierta que este es igualmente difundido de forma auditiva para quienes dan seguimiento a la conferencia de prensa ya sea de forma presencial o a través de las plataformas electrónicas o digitales oficiales.
3. En la pantalla se observa, entrecomillado, el mensaje ordenado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo ACQyD-INE-221/2023, al final de éste se observa en *negritas* el acrónimo **INE**. En un segundo párrafo se observan en *negritas* las letras "**PD.**" y, entrecomillado la siguiente frase:

*"Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes"*

Seguido de dicho mensaje se observa en *negritas*, el acrónimo **AMLO**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**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 apariencia del buen derecho, unida al elemento del 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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.**<sup>2</sup>

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

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

### **I. 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.**

*[...] 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 sometidos las personas del servicio público**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

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 y los servidores públicos 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,<sup>3</sup> por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

---

<sup>3</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

*[...] 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:

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b.** Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c.** Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para 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:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

- a. 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
- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas del servicio público 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:*

*[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*

*d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;*

*e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;*

*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 y los servidores públicos, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

podieran implicar propaganda de personas servidoras públicas 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 del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

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:<sup>5</sup>

- **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.<sup>6</sup>
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: carácter auxiliar y complementario.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.<sup>7</sup>
- 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 inhábiles.
- Prohibiciones a las y los servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>8</sup> 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

- **Especial deber de cuidado** de las personas del servicio público: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.<sup>9</sup>

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 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.

**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<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

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 suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía**

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**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.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las y los servidores públicos estén jurídicamente obligados 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.**<sup>13</sup>

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 y los servidores públicos 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.**

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

---

<sup>13</sup> 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las y los servidores públicos 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.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas del servicio público 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.**<sup>14</sup>

### **B. Principio de neutralidad**

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

*Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.*

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para **observar el especial deber de cuidado** que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas

---

<sup>14</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

En este tenor la Sala Superior, consideró que **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.**

Finalmente, en dicha sentencia la jurisdicción sostuvo que *la autoridad electoral administrativa, tiene un deber, incluso en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral, puesto que, la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.*

### **C. Promoción personalizada**

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

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

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;

---

<sup>15</sup> SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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;
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:<sup>16</sup>

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.

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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

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.<sup>18</sup>

#### **D. Uso indebido de recursos públicos**

Como punto de partida, debe señalarse que el principio de imparcialidad que rige el servicio público fue incorporado al sistema electoral vigente con el objeto de impedir el uso del poder público en favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura a un cargo de elección popular, y la promoción personalizada de las personas servidoras públicas con fines electorales; por lo que, en atención al objeto antes señalado, la Constitución establece, en su artículo 134, párrafo séptimo, que las personas servidoras públicas 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.

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o las personas servidoras públicas, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno

<sup>17</sup> Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

<sup>18</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro entre público, 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 los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido<sup>19</sup> que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no será empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

Así todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: **a)** En cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** En cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, como se explica párrafos subsecuentes, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

En primer lugar, es menester destacar que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus Alcaldías y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.

<sup>20</sup> Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos 1 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que es obligación de las personas servidoras públicas aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

En el párrafo 8 del mismo precepto constitucional, se dispone que 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 y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

Acorde con lo anterior, en el artículo 134 de la Constitución General se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para las personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a las personas servidoras públicas a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios 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, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis relevantes:

**TESIS V/2016**

**PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).**- Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

*implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.*

## **II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **Material denunciado**

En el caso, se denuncia que, en adición al mensaje ordenado por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el ACQyD-INE-221/2023, se difunde lo siguiente:

*“Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes”*

AMLO

## **III. CONTEXTO**

### **A. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CONFERENCIAS MATUTINAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-139/2019 y acumulados, determinó que las conferencias matutinas corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido, y las y los representantes de los medios de comunicación a quienes el presidente elije dar la palabra para formular preguntas. Es decir, el propio presidente conduce la interacción con los medios de comunicación.

Ahora bien, consideró que, **las conferencias matutinas del presidente de la República son una forma peculiar de comunicación social implementada a partir del tres de diciembre de dos mil dieciocho.**

Lo cual, si bien en principio se trata de información de interés público, ésta no puede sustraerse del marco constitucional y legal vigente, en particular, del cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado C, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este sentido, es importante destacar que esta modalidad de **comunicación oficial** es un **acto público**, a cargo de la Presidencia de la República, por la que comunica y expone diversos logros, temas y acciones de gobierno. En estas conferencias matutinas, además del Presidente, participan distintos servidores públicos y, en ocasiones, personas de la sociedad civil y del ámbito privado, siendo que, para su organización, realización y difusión, participan áreas que dependen directamente de la Presidencia, **lo que implica el uso y ejercicio de recursos públicos** y el trabajo de personal de esa dependencia gubernamental.

En efecto, de la información que obra en los archivos de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral<sup>21</sup>, proporcionada por la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, así como del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales de la Secretaría de Gobernación, desde el tres de diciembre del dos mil dieciocho y a la fecha, se llevan a cabo, de lunes a viernes, a partir de la siete de la mañana, conferencias de prensa matutinas por parte del Presidente de la República, mismas que han sido comúnmente denominadas “mañaneras”.

Generalmente, estas conferencias tienen lugar en la sede del Palacio Nacional (edificio público, sede del Poder Ejecutivo Federal), lo que requiere, naturalmente, del trabajo de personas y el pago de servicios básicos y especiales para que puedan llevarse a cabo, siendo que la logística y la realización de la lista de los medios de comunicación que asisten, las realiza la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, mientras que el Centro de Producción de

---

<sup>21</sup> Expediente UT/SCG/PE/PAN/77/2019 y acumulados.

Ver sentencia dictada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SRE-PSC-70/2019.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

Programas Informativos y Especiales, es la instancia responsable de generar la producción audiovisual de las actividades públicas del Presidente de México, para poner a disposición de los medios de comunicación, a través de una señal satelital abierta propiedad del Estado.

Cabe destacar, además, que dichas conferencias de prensa son almacenadas y puestas a disposición de la ciudadanía en canales de comunicación oficial del Gobierno de México y del Presidente de la República.

En este sentido, las conferencias matutinas conocidas como mañaneras son esquemas oficiales a través de los cuales el Titular del Ejecutivo Federal, además de abordar temas de interés público, informa a la ciudadanía del quehacer institucional y responde a preguntas de quienes asisten a las mismas, por lo que su contenido adquiere **notoriedad pública y se convierte en relevante para el interés general**, de tal suerte que les rige el principio de **máxima publicidad** contenido en el artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**C. MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS RESPECTO DE CONFERENCIAS DE PRENSA MAÑANERAS POR PARTE DE ESTA COMISIÓN.**

Cabe tener presente que esta Comisión de Quejas y Denuncias ha emitido diversos acuerdos de medidas cautelares en los que se ha ordenado al Presidente de la República que se abstenga bajo cualquier modalidad o formato, de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos sobre temas electorales, ya sea de forma positiva o negativa, cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.

Lo anterior, en el marco de procesos electorales locales, de los procesos intrapartidistas desarrollados en los últimos meses por parte de su partido político y aliados, así como por los partidos políticos de oposición. A manera de ejemplo se citan los siguientes:

- En el acuerdo ACQyD-INE-42/2023 esta Comisión se pronunció respecto de las manifestaciones realizadas por el Presidente de México en su conferencia de prensa del veintisiete de marzo del presente año, en donde dicho funcionario público invitó a la ciudadanía a no votar por el bloque conservador para que siga la transformación.
- Posteriormente, en los acuerdos ACQyD-INE-58/2023, ACQyD-INE-80/2023 y ACQyD-INE-83/2023 este órgano colegiado conoció de las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

manifestaciones realizadas en su conferencia de diecinueve de abril pasado, así como los días nueve, once y quince de mayo, donde se le conminó al funcionario denunciado a que ajustara sus actos y conductas a los parámetros constitucionales, conduciéndose con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar la equidad en las contiendas electorales.

- Asimismo, este órgano colegiado conoció en el ACQyD-INE-93/2023 de las manifestaciones realizadas en su conferencia del veinticuatro de mayo pasado, donde nuevamente se le conminó al funcionario denunciado a que ajustara sus actos y conductas a los parámetros constitucionales, conduciéndose con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar la equidad en las contiendas electorales.
- También, esta Comisión conoció en el acuerdo ACQyD-INE-120/2023 de las expresiones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia de prensa del veintiséis de junio pasado, donde de nueva cuenta se le conminó al funcionario denunciado a que ajustara sus actos y conductas a los parámetros constitucionales, conduciéndose con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar la equidad en las contiendas electorales.
- Asimismo, esta Comisión conoció en los acuerdos ACQyD-INE-131/2023, y ACQyD-INE-133/2023 de las expresiones realizadas por el Presidente de la República en las conferencias de prensa del tres, cuatro, cinco, siete y once de julio pasado, donde, otra vez, se le conminó al funcionario denunciado a que ajustara sus actos y conductas a los parámetros constitucionales, conduciéndose con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar la equidad en las contiendas electorales.
- También, este órgano colegiado conoció en el ACQyD-INE-140/202 de las expresiones realizadas por el denunciado en las conferencias de prensa del diez, once, catorce y diecisiete de julio del presente año, en donde, además de conminar al funcionario denunciado en los términos antes precisados se emitieron directrices para ordenar al Presidente de la República que se ajuste a los parámetros y principios constitucionales a los que se encuentra obligado las cuales se reiteran en el presente acuerdo.
- Por último, esta Comisión de Quejas y Denuncias conoció en el acuerdo ACQyD-INE-148/2023, en los mismos términos de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia de veintiséis de julio pasado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

- De igual forma, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ha emitido diversos acuerdos en los que se ha acreditado el incumplimiento a las medidas cautelares dictadas por esta Comisión de Quejas y Denuncias, bajo la figura de tutela preventiva por parte del Presidente de la República derivado de diversas manifestaciones realizadas en las conferencias de prensa matutinas de veintiocho de julio tres, cuatro, siete, veintiocho y treinta de agosto y siete de septiembre de dos mil veintitrés.

<b>Acuerdo de medida cautelar/ Procedimiento Especial Sancionador</b>	<b>Denuncia de incumplimiento de acuerdo de medida cautelar</b>	<b>Pronunciamiento Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral</b>
ACQyD-INE-120/2023 UT/SCG/PE/PAN/CG/333/2023	El 4 de septiembre de 2023 el Partido Acción Nacional denunció incumplimiento al acuerdo referido derivado de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en las conferencias de 28 y 31 de agosto de 2023	El 4 de septiembre de 2023, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo en el que determinó el incumplimiento al acuerdo de medidas cautelares.  Confirmado por la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-435/2023
ACQyD-INE-131/2023 UT/SCG/PE/BXGR/CG/418/2023  ACQyD-INE-140/2023 UT/SCG/PE/BXGR/CG/500/2023 y acumulados	El 31 de julio y 9 de agosto de 2023 Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz presentó ampliación de queja y el denunció incumplimiento a los acuerdos referidos, derivado de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en las conferencias de 28 de julio, 3, 4 y 7 de agosto de 2023	El 18 de agosto de 2023, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo en el que determinó el incumplimiento a los acuerdos de medidas cautelares.  Confirmado por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-371/2023 y acumulado
ACQyD-INE-148/2023 UT/SCG/PE/PAN/CG/ 603/2023 y acumulados	El 29 de agosto de 2023, el Partido de la Revolución Democrática denunció el incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-148/2023, derivado de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia	El 30 de agosto de 2023, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo en el que determinó el incumplimiento al acuerdo de medidas cautelares precisado.  Dicha determinación fue confirmada por la Sala



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

	de prensa de 28 de agosto de 2023	Superior, el pasado 25 de septiembre en el expediente SUP-REP-414/2023 y acumulados
UT/SCG/PE/PRD/CG/ 988/PEF/2/2023	El 8 de septiembre de 2023 el Partido de la Revolución Democrática denunció el incumplimiento a lo ordenado en el acuerdo ACQyD-INE-148/2023, derivado de las manifestaciones realizadas por el Presidente de la República en la conferencia de prensa de 7 de septiembre de 2023	El 11 de septiembre la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se pronunció respecto del incumplimiento y determinó imponer al Presidente de la República una amonestación pública como medida de apremio  Dicha determinación se encuentra impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radicada en el expediente SUP-REP-458/2023

En los acuerdos referidos, la autoridad sustanciadora ha conminado al Presidente de la República que apegue su actuar a lo ordenado por esta Comisión en los acuerdos de medidas cautelares que han sido previamente descritos.

- Por último, esta Comisión dictó el acuerdo **ACQyD-INE-221/2023**, el veintiuno de septiembre del año en curso, donde, entre otras cosas, se consideró necesario, idóneo y proporcional ordenar la difusión de los límites constitucionales a efecto de generar conciencia en la ciudadanía y medios de comunicación sobre la importancia del cumplimiento a lo establecido en la Constitución, así como recordar al Presidente de la República y funcionarios que intervienen o participan en las conferencias de prensa matutinas sobre su deber de cumplirlos en todo momento. De tal suerte que se ordenó que, al inicio de las conferencias de prensa matutinas, de forma visual y auditiva, se haga público el siguiente mensaje:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Las personas servidoras públicas tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

*públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.”*

#### **IV. CUESTIÓN PREVIA**

Del escrito de queja se observa que Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz denuncia el incumplimiento a lo ordenado por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo ACQyD-INE-221/2023, derivado de que el Presidente incurrió en un incumplimiento al añadir un segundo párrafo o post data al mensaje ordenado en dicha determinación.

Asimismo, la quejosa refiere que con dicho agregado se vulneran los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, así como un uso indebido de recursos públicos.

En tal sentido, en el presente acuerdo el estudio sobre la medida cautelar solicitada se realizará respecto del contenido de la post data agregada por el Presidente de la República, en tanto hecho novedoso, esto es, si por su contenido se actualiza, como lo refiere la quejosa, una vulneración a los límites constitucionales establecidos en el artículo 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Política.

Mientras que lo relativo al supuesto incumplimiento al acuerdo ACQyD-INE-221/2023 derivado del agregado denunciado, deberá ser motivo de estudio de fondo por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al constituir una cuestión respecto de la cual esta Comisión no se pudo pronunciar. Esto es, corresponde un análisis de fondo respecto del exceso en el cumplimiento denunciado, es decir, si éste se encuentra permitido legalmente frente a lo ordenado en una medida cautelar por la autoridad administrativa electoral.

Bajo este contexto, se procede a analizar los hechos denunciados por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, conforme lo siguiente:

#### **V. DECISIÓN**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, consistente en ordenar eliminar el mensaje denunciado de las conferencias de prensa del 25, 26 y 27 de septiembre de 2023 y las subsecuentes, en virtud de las siguientes consideraciones:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

Como ha sido referido en el presente acuerdo, mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, esta Comisión ordenó, entre otras cuestiones que, **de forma visual y auditiva, se difunda al inicio de las conferencias de prensa matutinas del Presidente de la República, el siguiente mensaje:**

***“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Las personas servidoras públicas 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.”***

Sin embargo, de las certificaciones realizadas por la autoridad sustanciadora a las conferencias de prensa matutinas señaladas por la quejosa, se advierte que, al final del mensaje ordenado se añadió el acrónimo **INE** y, de forma adicional, se difundió el siguiente mensaje:

***PD. “Si eres conservador y estás en contra de la transformación del país, porque quieres que regresen los fueros y los privilegios de unos cuantos, y que continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación, te recomendamos que no veas este programa porque puede ocasionarte algún daño psicológico, emocional o afectar los intereses que defiendes”***

**AMLO**

De lo anterior se observa que el Presidente de la República agregó un segundo párrafo o una post data, de cuyo contenido se advierten elementos de los cuales, bajo la apariencia del buen derecho, se pudieran vulnerar los límites constitucionales previstos en el artículo 134 constitucional, particularmente los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad, con los cuales, como funcionario público debe conducirse en todo momento.

En efecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias ha determinado en diversos acuerdos de medidas cautelares (confirmados todos ellos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) que palabras como



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

“conservador” o “transformación del país”, constituyen elementos que pueden identificarse con contextos políticos o electorales, con lo cual pudieran vulnerarse los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad.

En tal sentido, como ha sido continuamente reiterado en los acuerdos de esta Comisión, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>22</sup> ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que **no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.**

En específico, se considera que existe afectación al principio de imparcialidad, cuando las personas servidoras públicas, en ejercicio de las funciones propias del cargo público encomendado, **se pronuncian a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, realizando actos proselitistas.**

Así las cosas, por lo que respecta a la figura del Presidente de la República, al ser la persona encargada de la ejecución de las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los asuntos del orden administrativo federal o nacional, **debe tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad**; en atención a que dispone de un poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública.

En ese sentido, la Sala Superior, ha establecido que, en relación con el tema de las libertades y los deberes de las personas servidoras públicas en torno al principio de imparcialidad, que **tienen la obligación constitucional de observarlo permanentemente.**

Al respecto, el máximo tribunal en la materia, ha validado los límites a la intervención del titular del poder ejecutivo en las elecciones, cuando tiene por objeto favorecer a un partido o candidato, **sin que constituya una restricción indebida a su libertad de expresión, toda vez que goza de dicha libertad fundamental en la medida en la que no interfiera sustancialmente con el ejercicio de los derechos**

---

<sup>22</sup> Ver SUP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-105/2014



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.<sup>23</sup>**

Sin embargo, del análisis del mensaje difundido en las conferencias de prensa denunciadas, se advierte que el Titular del Ejecutivo Federal **incluyó elementos que, desde una óptica preliminar, podrían incidir en el ánimo de la ciudadanía de cara al proceso electoral federal que inició el siete de septiembre pasado.**

Lo anterior se observa de frases como “conservador”, “transformación del país”, “regresen fueros y privilegios de unos cuantos”, “continúe la corrupción, el clasismo, el racismo y la discriminación”.

De dichas frases, se observan elementos que, bajo la apariencia del buen derecho, pudieran identificarse con los partidos políticos de oposición en un sentido negativo, pues frases como “que regresen” trae implícito una circunstancia del pasado, esto es, parece hacer referencia a gobiernos que antecedieron al suyo, de igual forma debe considerarse el discurso que el Presidente ha manejado de forma continua, al referirse a los partidos políticos de oposición como “conservadores”, oligarquía “mafia del poder” y ligarlos con adjetivos en tono negativo como “corruptos”, “racistas” o “clasistas”, por lo que se considera que dichas expresiones traen consigo una posible vinculación con estos.

De igual forma, el Presidente ha sido recurrente en identificar a su partido político y su gobierno como un “movimiento o proyecto de transformación del país”, ello en un sentido positivo. Lo cual se corrobora en sus documentos básicos en donde hace referencia al término “transformación”, como un principio ideológico del partido político MORENA<sup>24</sup>.

De ahí que, de un análisis en sede cautelar, se considere que el contenido del mensaje que de forma adicional se difundió por parte del Presidente de la República y por personas funcionarias públicas que participan en la preparación y desarrollo de las conferencias de prensa matutinas, vulnera los principios de imparcialidad, neutralidad e imparcialidad establecidos en el artículo 134 constitucional.

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho, el mensaje referido no tiene cobertura jurídica, toda vez que de su contenido se advierten elementos que pudieran influir en la ciudadanía, de forma negativa hacia los partidos políticos de

---

<sup>23</sup> Ver Tesis XXVII/2004 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)

<sup>24</sup> Dicha afirmación se sustenta en lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

oposición y de forma positiva hacia su partido político y aliados, de cara al proceso electoral federal que inició el siete de septiembre pasado y en el que se elegirá a la persona que se desempeñará como presidente de la República el próximo sexenio, así como la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, además de los procesos locales en los que se elegirán ocho gubernaturas, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, así como diversos cargos legislativos y municipales en diversas entidades federativas.

Con base en lo anterior, es viable concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que se está en presencia de declaraciones de **naturaleza electoral**.

Ahora bien, no debe perderse de vista que las manifestaciones emitidas por el Ejecutivo Federal, por las características y trascendencia de éstas, deben ser acreedoras de un escrutinio distinto, puesto que, se reitera, dicho servidor público dispone de recursos humanos, financieros y materiales, lo que hace que las declaraciones que emite dentro de sus conferencias matutinas tengan un mayor impacto en detrimento de la equidad de las contiendas electorales.

Tomando en consideración los elementos antes descritos se arriba a la conclusión preliminar que, en el caso, la presunción de licitud que opera en favor de la libertad de expresión probablemente sea derrotada.

Ello en tanto que, en términos de lo señalado por la Sala Superior<sup>25</sup>, los derechos fundamentales que la Constitución reconoce y consagra son para la ciudadanía, no para las autoridades, toda vez que éstas deben protegerlos y respetarlos, de ahí que no puedan invocar su supuesta transgresión como justificación de sus actuaciones como tales, de forma particular las que establecen la obligación de las personas servidoras públicas de regir su actuar bajo los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, con los que se pretenden impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.

Por ello, a juicio de esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, podrían vulnerar la equidad del proceso electoral federal 2023-2024, más aún, si se considera que el mensaje denunciado se encuentra alojado en las plataformas electrónicas del gobierno federal y del Presidente de la República, por lo que estos se encuentran disponibles al público en general.

---

<sup>25</sup> SUP-REP-64/2023 y acumulado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

En este sentido, se reitera que, el Presidente de la República, **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 electorales**, obligación que ha sido reiterada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-REP-111/2021 y SUP-REP-20/2022, así como el SUP-REP-217/2023 Y ACUMULADOS.

Además, aunque los pronunciamientos emitidos se den en el marco de una conferencia de prensa, estas no pueden estar bajo el amparo de los derechos de libertad de expresión y de información, puesto que, sus manifestaciones se analizan en el marco de la investidura y de la prudencia discursiva que exige su encargo.

Por tanto, desde una óptica preliminar, **la señalización del Presidente a ciertos elementos que pudieran identificarse de forma positiva o negativa con las distintas fuerzas políticas o con las personas que las representan**, de manera preliminar, podrían generar un desequilibrio en la equidad de los procesos electorales dado el nivel del servidor público que las emite.

Así, las características y elementos descritos, analizados a la luz del marco jurídico expuesto párrafos arriba, bajo la apariencia del buen derecho, permiten preliminarmente concluir, que los hechos denunciados son posiblemente ilícitos, porque, a través de las conferencias matutinas, un servidor público de alta responsabilidad (el Presidente de la República) difunde un mensaje que, por un lado, pretende desvirtuar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya esencia se ordenó difundir al iniciar las conferencias de prensa mañanera, y, por otro, su contenido, desde una perspectiva preliminar, podría ser calificado de naturaleza político - electoral.

Lo anterior es así, porque utilizar los espacios de comunicación oficial destinados a informar las acciones, programas o logros del gobierno, para compartir o difundir información o cuestiones de naturaleza electoral y fijar posicionamientos y valoraciones en torno a actores, corriente o ideologías de tipo político - electoral, que pudieran influir en la libertad del sufragio de la ciudadanía y en la equidad de las contiendas como, bajo la apariencia del buen derecho, ocurre en el caso, podría apartarse del carácter institucional, informativo, educativo o de orientación social que le es exigido a la propaganda gubernamental y, posiblemente, incurrir en una violación al principio de neutralidad que debe regir el actuar de las personas servidoras públicas en todo momento, pero con mayor cuidado durante el curso de los procesos electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

De igual suerte, es de reiterarse que las conferencias mañaneras, como esquema de comunicación oficial del Titular del Ejecutivo Federal, donde se abordan temas de interés general para la ciudadanía de México, deben ser regidas conforme al principio de **máxima publicidad** contenido en el artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, el mensaje puesto como “post data” a lo ordenado por esta autoridad, por parte del Presidente de México y las personas servidoras públicas encargadas del desarrollo y transmisión de las conferencias de prensa mañaneras, **podría atentar contra el derecho de acceso a la información pública gubernamental de la ciudadanía**, al insinuar que dicho ejercicio de comunicación gubernamental está dirigido sólo a un sector de la población.

Por lo que, en sede cautelar, se considera idóneo **conceder las medidas cautelares** solicitadas sobre la publicación y difusión actual de los audiovisuales, que contienen el mensaje materia de denuncia, en los portales de internet y redes sociales oficiales, a efecto de evitar que se transgreda de forma irreparable la equidad de los procesos electorales, por las razones siguientes:

- Existe un especial deber de cuidado del Ejecutivo Federal respecto de las expresiones que emite con motivo de sus funciones, por el nivel, jerarquía y relevancia de su cargo; pues debe de considerarse que tanto las servidoras como servidores públicos tienen la obligación de evitar incurrir en infracciones o violaciones a los principios constitucionales, sin que ello se interprete como una censura previa, ni que se refiera a un acto consumado o futuro de realización incierta;
- La libertad de expresión de las personas del servicio público se derrota respecto del principio de imparcialidad, ya que se trata de un mandato constitucional y legal, aunado a que el presidente tiene un deber reforzarlo de respetarlo;
- El mensaje denunciado podría constituir una vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como afectar el proceso electoral federal en curso e influir en las preferencias de la ciudadanía.

En efecto, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al mensaje difundido de forma adicional a lo ordenado por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo ACQyD-INE-221/2023, se advierte que el titular del Ejecutivo Federal realizó, nuevamente, manifestaciones de índole electoral, al hacer clara referencia indirecta de forma negativa a los partidos políticos de oposición, así como de forma positiva a su partido político al referirse al postulado ideológico con el que se le identifica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

En efecto, en el mensaje difundido se hace referencia a “la transformación del país”, lo cual, en términos de la Declaración de Principios de MORENA, su Programa de Acción y sus Estatutos, constituye uno de sus principios ideológicos, lo cual fue ratificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-98/2023.

De ahí que el término “*transformación*” constituya un principio ideológico con el que la población mexicana identifica al partido político MORENA y al gobierno que encabeza el Presidente Andrés Manuel López Obrador.

En tal sentido, el empleo de dicha palabra y la connotación con la que se utiliza en el mensaje denunciado denota un rechazo a los gobiernos anteriores a su gestión, al utilizar términos como “*conservador*”, “*estas en contra de la transformación*”, “*que regresen los fueros*”, “*privilegios de unos cuantos*”, “*continúe la corrupción*”, “*el clasismo, el racismo y la discriminación*”, etc. De ahí que, como ya se ha referido en el presente acuerdo, se esté ante manifestaciones utilizadas en contra de fuerzas políticas de oposición y a favor del partido político que lo postuló, por lo que, es viable concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que se está en presencia de declaraciones de **naturaleza electoral**.

En ese sentido, este órgano colegiado considera necesario, idóneo y proporcional ordenar que sea **eliminado el agregado o post data** difundido junto con el mensaje ordenado por esta Comisión mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, toda vez que, como ya fue analizado en el presente asunto, de su contenido **se observan manifestaciones de tipo político o electoral con la que puedan vulnerarse los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad**.

Lo anterior, no puede ser considerado como una restricción indebida a los derechos humanos del Presidente de México, en específico a su libertad de expresión pues, como ya se refirió anteriormente, 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 acumulado, por el que confirmó el acuerdo de esta Comisión ACQyD-INE-42/2023, en relación a la conferencia mañanera del veintisiete de marzo, determinó que **los derechos fundamentales que la Constitución General reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades**; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios.

En este sentido, la libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; **los poderes públicos no están protegidos por la Constitución General**; son las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

personas, los ciudadanos, a los que la Constitución General protege frente a eventuales abusos del poder público, **por lo que las normas referidas en el presente apartado, en específico las que establecen la obligación de las personas servidoras públicas de regir su actuar bajo los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, pretenden impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.**

Asimismo, se considera oportuno reiterar las **directrices emitidas en el ACQyD-INE-140/2023** por las que se determinó precisar **lo que está permitido y lo que se considera prohibido que hagan las personas servidoras públicas**, a efecto de no vulnerar los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad, los cuales tienen la obligación constitucional de observar permanentemente.

Por todo lo anterior, este órgano colegiado considera **procedente** el dictado de medidas cautelares, para los siguientes:

## **EFFECTOS**

- 1. Ordenar a Andrés Manuel López Obrador**, en su carácter de Presidente de la República, que, de inmediato, por sí o a través de las personas facultadas para ello, **en un plazo que no podrá exceder de seis horas**, contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para **modificar** los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de las conferencias matutinas realizadas **a partir del veinticinco de septiembre del año en curso a efecto de que se difunda el mensaje ordenado mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, sin el agregado o post data transmitido en adición al mensaje ordenado en dicho acuerdo.**

Lo anterior, deberá ser modificado en cualquier otra plataforma electrónica bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.

- 2. Reiterar al Presidente de la República**, su deber de abstenerse **de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos**, en cualquier modalidad y formato, **de carácter político-electoral**, ya sea de forma positiva o negativa, **cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.**
- 3. El mensaje que se le ordenó difundir mediante el acuerdo ACQyD-INE-**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

221/2023, cuyo contenido es el siguiente:

***“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Las personas servidoras públicas 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.”***

Deberá transmitirse, además de la forma visual, conforme lo ha realizado en cumplimiento a lo ordenado por esta autoridad, **también de manera auditiva**, esto es, debe darse lectura al mensaje en cada una de las conferencias matutinas de la Presidencia de la República, de forma clara, puntual y con un volumen suficiente para que pueda ser escuchado por las personas presentes en el recinto, así como por quienes le den seguimiento a través de medios de comunicación o plataformas del Presidente o del Gobierno de la República.

La difusión auditiva podrá realizarse mediante una grabación en la que conste el contenido completo del mensaje que se debe difundir en los términos antes precisados.

4. Se vincula a la **Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República**; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales **CEPROPIE**, así como a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el presente acuerdo.

## **USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS**

Asimismo, respecto a que los hechos denunciados que a juicio de la quejosa actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, debe señalarse que es



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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

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

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

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación.

#### **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se ordena al Presidente de la República, que en **un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para **modificar** los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas en cualquiera plataforma oficial de las conferencias matutinas realizadas **a partir del veinticinco de septiembre del año en curso a efecto de que se difunda el mensaje ordenado mediante acuerdo ACQyD-INE-221/2023, sin el agregado o post data motivo de pronunciamiento**, e informar de su cumplimiento durante las doce horas posteriores a que ello ocurra.

De igual suerte, se le ordena que dicho mensaje sea transmitido, en lo subsecuente, conforme lo señalado en los efectos de la presente determinación.

**TERCERO.** Se ordena al Presidente de la República que, el mensaje que se le ordenó difundir mediante el acuerdo ACQyD-INE-221/2023, además de la forma visual, conforme lo ha realizado en cumplimiento a lo ordenado por esta autoridad, **también se difunda de manera auditiva**, esto es, debe darse lectura al mensaje en cada una de las conferencias matutinas de la Presidencia de la República, de forma clara, puntual y con un volumen suficiente para que pueda ser escuchado por las personas presentes en el recinto, así como por quienes le den seguimiento a través de medios de comunicación o plataformas del Presidente o del Gobierno de la República.

**CUARTO.** Se reitera al **Presidente de la República**, su deber de abstenerse **de realizar manifestaciones, emitir comentarios, opiniones, o señalamientos, en cualquier modalidad y formato, de carácter político-electoral**, ya sea de forma positiva o negativa, **cuidando que su actuar se encuentre ajustado a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad.**

**QUINTO.** Se vincula a la **Consejería Jurídica, al titular de la Coordinación General de Comunicación Social, Vocería del Gobierno de la República**; al Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales **CEPROPIE**, así como a cualquier otra persona Servidora Pública que participe dentro del formato informativo de las conferencias matutinas conocidas como “mañaneras”, a colaborar en el cumplimiento de las medidas cautelares emitidas en el presente acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO NÚM. ACQyD-INE-232/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
EXP. UT/SCG/PE/BXGR/CG/1042/PEF/56/2023**

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

**SÉPTIMO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el tres de octubre dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**