



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, DERIVADO DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, ENTRE OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024.**

Ciudad de México, a treinta de marzo de dos mil veinticuatro.

### **ANTECEDENTES** **UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024**

**I. Denuncia.** El veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Oaxaca, quien denunció la presunta **difusión de propaganda gubernamental** en periodo de veda del Proceso Electoral Federal 2023-2024, distinta a la permitida en términos del artículo 41 Constitucional, **vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos** atribuibles a **Andrés Manuel López Obrador, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, con motivo de las manifestaciones realizadas en la conferencia de prensa matutina conocida como "*Mañanera*", celebrada el **veintiuno** de marzo de dos mil veinticuatro, a decir del denunciante, conforme a lo siguiente:

"2. Resulta que el día JUEVES VEINTIUNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTICUATRO, en el programa MATUTINO DE LAS MAÑANERAS MISMO QUE SE PUEDE ADVERTIR A PARTIR DEL MINUTO 2:38:00 (DOS HORA TREINTA Y OCHO Página 4 de 18 MINUTOS) AL MINUTO 2:44:00 (DOS HORAS CUARENTA Y CUATRO MINUTOS) DEL VIDEO PUBLICADO EN LA PLATAFORMA YOU TUBE <https://www.youtube.com/watch?v=kIWw0cxSfFk>

Se aprecia QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PIDE QUE EXPLIQUE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, EL TEMA RELACIONADO CON LA MIGRACIÓN Y SUS EFECTOS EN EL ESTADO DE OAXACA, EN DONDE TIENE VINCULACIÓN LA CANDIDATA (sic) AL SENADO ABIGAIL VASCONCELOS CASTELLANOS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL ES QUE SE REFIERE A LO SIGUIENTE:

- QUE SE TIENE CELEBRADO UN CONVENIO DENOMINADO "VUELTA A LA PATRIA", CON EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, NICOLÁS MADURO.
- QUE A LOS MIGRANTES SE LES DA UN APOYO COMO EL QUE SE DA EN MÉXICO DE "JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO" Y "SEMBRANDO VIDA".
- QUE SE LES DA UNA TARJETA PARA QUE SE INCORPOREN A UN PROGRAMA DE BIENESTAR.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

- QUE SE GENERAN PACTOS CON LAS EMPRESAS PARA QUE LOS RECIBAN Y LES DEN EMPLEOS.
- QUE SE LES PAGAN \$110 (CIENTO DIEZ DÓLARES AMERICANOS) AL MES.
- QUE EXISTEN (sic) CONVENIOS CON LOS MISMOS BENEFICIOS CON GUATEMALA, HONDURAS, COLOMBIA Y ECUADOR.
- QUE SE REALIZARON PACTOS CON 50 EMPRESAS MEXICANAS PARA BENEFICIAR A LOS MIGRANTES.
- QUE ESTÁN CONSTRUYENDO UN GRAN ALBERGUE EN HUIXTLA, CON OPORTUNIDADES DE EMPLEO, SEGURIDAD SOCIAL Y AYUDA HUMANITARIA.

[...].”<sup>1</sup>

A decir del denunciante, los hechos denunciados “impide que se realicen las elecciones a senadores de manera libre, y donde se tutele la equidad de la contienda, ya que al ser un hecho notorio su afiliación del partido MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México, lo que da mayor ventaja a sus candidatos al senado, y que se traduce en una de las funciones de la autoridad electoral en un sistema democrático.”<sup>2</sup>

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares para que *se ordene al responsable se baje dicho video de sus páginas oficiales, o en su caso se suprima la parte citada (los minutos en los que hace referencia a los programas sociales y a las obras públicas).*<sup>3</sup>

Asimismo, solicita que se les **EXHORTE a efecto de que no continúen descatando la normatividad electoral, debido a que es una conducta reiterada pido se les impongan las sanciones que el INE, considere efectivas para que acate los numerales constitucionales ya citados...**<sup>4</sup>

**II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medidas cautelares y diligencias preliminares.** El veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024**. Asimismo, se ordenó reservar la admisión y el emplazamiento correspondiente, hasta en tanto culminaran las diligencias de investigación preliminar ordenadas, consistentes en lo siguiente:

- Requerimiento de información a la **Dirección del Secretariado de este Instituto**, que certificara el contenido de las direcciones electrónicas aportadas por el denunciante, en su escrito inicial de queja.

<sup>1</sup> Visible a páginas 4-6 del escrito de queja.

<sup>2</sup> Visible a página 6 del escrito de queja.

<sup>3</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.

<sup>4</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

- Requerimiento de información al **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, por conducto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, para que, en esencia, informara sobre las presuntas manifestaciones que realizó en la “*mañanera*” de veintiuno de marzo del presente año.<sup>5</sup>
- Requerimiento de información al **Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales (CEPROPIE)**, para que, en esencia, informara sobre la difusión de la “*mañanera*” de veintiuno de marzo del año en curso.
- Requerimiento de información al **Titular de la Coordinación General de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República**, para que, en esencia, informara sobre la organización y difusión de la “*mañanera*” de veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro.
- Requerimiento de información a la **Secretaría de Relaciones Exteriores**, para que, en esencia, informara sobre las presuntas manifestaciones que realizó en la “*mañanera*” de veintiuno de marzo del presente año.
- Atracción y glosa de las constancias relacionadas con la administración de las plataformas oficiales y redes sociales de la Presidencia de la República, que obran en el expediente UT/SCG/PE/KLR/CG/114/2023 y su acumulado UT/SCG/PE/PRD/CG/117/2023.

Finalmente, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar ordenada en autos.

**III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta de medida cautelar.** Mediante acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil veinticuatro se admitió a trámite el asunto, se reservó el emplazamiento y se acordó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares y, en su oportunidad, remitirla a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

## CONSIDERANDO

### PRIMERO. COMPETENCIA.

<sup>5</sup> Mediante oficio 114.CJEF.CACCC.DGDJF.10586.2024, firmado por la Directora General de Defensa Jurídica Federal, se solicitó prórroga para dar cumplimiento al requerimiento, misma que fue concedida mediante acuerdo de veintisiete de marzo de dos mil veinticuatro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

La Comisión de Quejas y Denuncias tiene competencia 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.<sup>6</sup>

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 propaganda gubernamental en periodo prohibido, vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos.

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el **Partido Acción Nacional** denunció a **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República** y a quien resulte responsable, por la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, con motivo de las manifestaciones que emitió en la conferencia de prensa matutina conocida como “Mañanera”, de veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro, cuyo contenido, por economía procesal, se reproducirá en el apartado denominado *MATERIAL DENUNCIADO*.

Motivo por el cual, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares y que se ***les EXHORTE a efecto de que no continúen desacatando la normatividad electoral, debido a que es una conducta reiterada pido se les impongan las sanciones que el INE, considere efectivas para que acate los numerales constitucionales ya citados...***<sup>7</sup>

## MEDIOS DE PRUEBA

### OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE

#### Partido Acción Nacional

- 1. La documental pública**, consistente en la certificación del vínculo electrónico que aportó en su escrito de queja, del programa matutino de las mañaneras, mismo que se puede advertir a partir del minuto 2:38:00 (dos horas treinta y ocho

<sup>6</sup> Lo anterior en términos del Incidente de suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023, emitido el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.

<sup>7</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

minutos) al minuto 2:44:00 (dos horas cuarenta y cuatro minutos) del video publicado en la plataforma YouTube.

**2. La instrumental de actuaciones.**

**3. La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana.

## RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

**1. Documental pública**, consistente en **Acta circunstanciada**, instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, en la que se hizo constar la existencia y contenido del vínculo señalado por el denunciante.

**2. Documentales públicas**, consistentes en copia del oficio **CGCSyVGR/99/2023** y oficio **CGCSyVGR/121/2024**, suscritos por el Coordinador General de Comunicación Social y Vocero del Gobierno de la República.

**3. Documental pública**, consistente en escrito signado por el Director del Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales, del Gobierno de la República.

**4. Documental pública**, consistente en el oficio **114.CJEF.CACCC.DGDJF.10586.2024**, suscrito por la Consejera Adjunta de Control Constitucional y de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

**5. Documentales públicas**, consistentes en el oficio **ASJ-21541/2024**, firmado por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al que adjuntó: copia de convenio celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Bolivariana, de Venezuela; con el Gobierno de la República de Guatemala; con el Gobierno de la República de Honduras; así como con el Gobierno de la República de Colombia., así como del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados por las partes denunciantes y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

- Las manifestaciones denunciadas, fueron emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal, durante la conferencia de prensa matutina denominada “Mañanera” del pasado veintiuno de marzo del año en curso.
- Es un hecho público y notorio que a partir del uno de marzo de dos mil veinticuatro, dio inicio el periodo de campaña del actual Proceso Electoral Federal 2023-2024.<sup>8</sup>

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión

<sup>8</sup> Calendario electoral consultable en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2023/11/Calendario-Electoral-2024-V3.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>9</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

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

Como puede observarse del escrito de queja, entre otros argumentos, el quejoso señaló que los hechos denunciados podrían configurar el uso indebido de recursos públicos, por lo que resulta necesario poner de relieve el marco normativo relacionado con dicho tópico:

#### ***Constitución Federal.***

##### ***Artículo 134.***

...

*Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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 [...].”*

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de la ciudadanía a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo tercero, 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 la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral**.

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>10</sup> por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

*[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma*

<sup>10</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

*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, 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>11</sup>

- a.** La obligación de toda persona servidora pública 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

<sup>11</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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 servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

#### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

##### **Artículo 449.**

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

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

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

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

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

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas servidoras públicas, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de 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/a.

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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

Por lo que, **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por personas servidoras públicas 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>12</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>13</sup>
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**<sup>14</sup>
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.<sup>15</sup>
- Permisiones a personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano/a, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.<sup>16</sup>
- Prohibiciones a personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**<sup>17</sup>
- **Especial deber de cuidado** de personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>13</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>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

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

<sup>17</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.

<sup>18</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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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>19</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>20</sup>.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que las personas del servicio público 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>21</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 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.

<sup>19</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>20</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>21</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-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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 personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles.<sup>22</sup>

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

**Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de 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.

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

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

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **ha considerado factible que ciertas personas funcionarias públicas, como lo son quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo** en sus

---

<sup>22</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-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales) **o miembros de la administración federal, de manera reforzada durante las campañas electorales, encuentren una limitante a sus derechos de participación política.**

El ejercicio de estas libertades fundamentales adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, están sujetas a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**<sup>23</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>23</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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. Disposiciones generales en materia de propaganda gubernamental**

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

#### **Artículo 41...**

...

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

...

#### **Artículo 134...**

...

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

*voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

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

En el mismo, sentido el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece lo siguiente:

**Artículo 209.**

*1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, 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 delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”*

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

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

...

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

...

**VIII.** Otros establecidos en las leyes.

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

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

[énfasis añadido]

...

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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

*Se exceptúan de lo anterior:*

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

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

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

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

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

En relación con la **propaganda gubernamental**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-142/2019 y acumulados**, estableció:

**116. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.**<sup>24</sup>

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

*a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;*

*b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;*

<sup>24</sup> Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al mero informativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;

d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y

e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

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

119. Respecto a su **contenido**, la propaganda gubernamental, lo mismo que la información pública o gubernamental, en ningún caso podrá tener carácter electoral, esto es, la propaganda de los tres órdenes de gobierno y de los demás sujetos enunciados –los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno-, no debe estar dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

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

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

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

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

124. De ahí que, los eventos o actos de información adicionales que realicen los servidores públicos, con independencia de la naturaleza o denominación que se les



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

*quiera otorgar, es decir, como ejercicios de comunicación política o como derecho a la información de la ciudadanía, **en todo momento deben observar y respetar las reglas de la propaganda gubernamental.***

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

#### **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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido<sup>25</sup> que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación a 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.

Al respecto, la Ley General de Desarrollo Social establece en su artículo 1, fracción I, que los programas sociales tienen como objeto favorecer el ejercicio de los derechos sociales.

En efecto, los programas sociales, políticas públicas y obras de gobierno tienen como propósito fundamental alcanzar ciertos logros o resultados en el ámbito político, económico o social, para beneficiar a la ciudadanía y proteger y garantizar sus derechos constitucionalmente reconocidos. Por regla general, la implementación y duración de estos programas atienden a su propia naturaleza y finalidad y no deben suspenderse o cancelarse de manera injustificada, porque ello se traduciría en una afectación a los derechos de las y los destinatarios.

No obstante, 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 de la Ciudad de México, 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 los artículos 41, párrafo tercero, base III, Apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 21, de la Ley General de Comunicación Social.

<sup>25</sup> Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024**

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>26</sup>

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 primero y séptimo, 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 las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de

---

<sup>26</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-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

gobierno, **y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a las y los gobernados** en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atender contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

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 las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, 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 todas las personas gobernadas de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electoras y electores, voten a favor de determinado candidato/o 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

*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 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.*

#### **Jurisprudencia 19/2019**

**PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.-** De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

De lo anterior, se advierte que no está prohibida la entrega de programas sociales durante los procesos electorales, siempre que no se afecte la equidad en la contienda, por ejemplo, mediante la entrega de beneficios de programas sociales en eventos masivos o en modalidades tales que afecten dicho principio constitucional.

## **II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **Solicitud de medida cautelar**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

En ese sentido, de la revisión del escrito de denuncia se advirtió la solicitud del dictado de medidas cautelares para los siguientes efectos:

*Para que se ordene al responsable se baje dicho video de sus páginas oficiales, o en su caso se suprima la parte citada (los minutos en los que hace referencia a los programas sociales y a las obras públicas).<sup>27</sup>*

Asimismo, para que se les **EXHORTE a efecto de que no continúen desacatando la normatividad electoral, debido a que es una conducta reiterada pido se les impongan las sanciones que el INE, considere efectivas para que acate los numerales constitucionales ya citados...**<sup>28</sup>

### Material denunciado

Se trata de la conferencia de prensa matutina correspondiente al veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro, respecto de las que el Partido Acción Nacional denunció, únicamente, algunas de las manifestaciones contenidas en ellas, de ahí que, se proceda a la transcripción del contenido denunciado:

### **Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador 21 de marzo de 2024**

<sup>27</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.

<sup>28</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

**INTERLOCUTOR 5:** *Presidente, ¿hay algún acuerdo de apoyo, así como denunció usted para Centroamérica con Venezuela, del programa Sembrando Vida? Porque el principal flujo de migrantes e historias dramáticas que vivimos en el estado de Oaxaca por paso de migrantes —que, la verdad, las comunidades pequeñas ya no aguantan mantener tanto migrante— es precisamente de migrantes venezolanos.*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Sí, estamos trabajando con ellos. Acaba de llegarse a un acuerdo. Aquí está, miren, de los principales países de los principales países de migrantes que pasan por México. Ha ido bajando. Hemos tenido situaciones muy difíciles. Pero si se ve, es Cuba, que ha bajado menos; Haití. Ese es el promedio diario, seis mil seiscientos sesenta y siete, hemos bajado bastante y nos han ayudado los programas.*

*¿Por qué no les pláticas, Alicia, de los acuerdos con Venezuela? Yo les adelanto algo: nosotros tenemos relaciones con todos los gobiernos y en esto procuramos que haya cooperación, porque todos pasan por nuestro territorio. Nosotros hemos logrado aquí reducir el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos porque hay trabajo, porque hay posibilidades de empleo, pero hay países que tienen situaciones muy difíciles. ¿Por qué no pláticas lo de Venezuela?*

**PERSONA FEMENINA 2:** *Claro que sí, señor, cómo no.*

*Es muy importante, acabamos de firmar un convenio con Venezuela, con el presidente Nicolás Maduro, que se llama Vuelta a la Patria. Nosotros estamos mandando venezolanos de vuelta a su país porque realmente no podemos con estas cantidades, pero el presidente nos ha instruido que cada migrante que vamos retornando a Venezuela tenga un apoyo como el que se da aquí de Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida. Entonces, ya tenemos un monto que le estamos ya dando a los migrantes que regresan a Venezuela, les damos una tarjeta en realidad para que se incorporen a un programa, digamos, no es Jóvenes Construyendo el Futuro exactamente, pero es un programa de Bienestar.*

*Y lo que estamos haciendo son pactos con las empresas. Ya tenemos un acuerdo con Polar, que es una empresa venezolana; con PDVSA, con empresas mexicanas, Bimbo, Femsa, que están actuando en Venezuela, para que los reciban, les den empleo.*

*Nosotros les damos seis meses de un estipendio, es más o menos ciento diez dólares al mes, que es una maravilla para ellos. Y entonces, hay un estímulo para que regresen. Hemos logrado ya repatriar a una cantidad muy importante de venezolanos, y lo estamos haciendo cada semana con el apoyo de Gobernación, esto es muy importante porque estamos actuando en conjunto con Gobernación.*

*Y lo mismo hacemos en retorno a Guatemala, Honduras, ahora estamos haciendo un convenio ya con Colombia, porque es otra nacionalidad que ha aumentado mucho y con Ecuador, para poder retornarlos a sus países con estos programas.*

*Entonces, el programa de atender las causas, como usted he mencionado, en sus países de origen, este es un proyecto para apoyar a los retornados a que retornen y ya no vuelvan a migrar, se queden ahí, que les podamos ayudar.*

*Y, por otra parte, también tenemos estos convenios ya con estos países. Y también, hemos hecho un pacto con cincuenta empresas mexicanas en México, TENT, que nos van a dar diez mil empleos para los migrantes que se van quedando en México.*

*Y en Oaxaca, señor presidente, y en Chiapas, estamos reconstruyendo un gran albergue en Huixtla, para que no pase lo que usted dice, que no estén en las calles, que no estén, y ahí les vamos a dar oportunidades de empleo, de seguridad social, apoyo de manera humanitaria.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Muy bien, vamos.*

**INTERLOCUTOR 5:** *Presidente, mi segunda pregunta, el tema de los ATP a nivel nacional, asesores técnicos pedagógicos, dos mil quinientos maestros a nivel nacional que quedaron en el limbo, es decir, ya no son docentes, pero tampoco tienen la clave de, ellos llaman ATP, asesor técnico pedagógico, están dos mil quinientos maestros que no tienen ni la clave, menos aún tienen el ingreso económico que deben de tener. Ya lo han platicado creo personalmente con usted, pero temen que se concluya su sexenio y que no puedan tener una solución a su situación laboral.*

**PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR:** *Bueno, estamos viendo todo lo relacionado con los maestros de Oaxaca. Me reuní, nos reunimos hace ocho días con los dirigentes de la Coordinadora de Oaxaca en Palacio Nacional, y quedamos en volvernos a reunir el próximo lunes, este, sí. Y ya nos presentaron un pliego de demandas, un pliego petitorio, y estamos resolviendo sus peticiones. Ya se abrió ese diálogo y yo voy a estar presente para ir resolviendo.*

...

### III. DECISIÓN

#### A. MEDIDA CAUTELAR

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **procedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el denunciante, consistente en ordenar el retiro del material denunciado, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, se trata de manifestaciones que pueden vulnerar los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad del proceso electoral federal 2023-2024, así como las reglas establecidas sobre la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, en virtud de las consideraciones siguientes:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>29</sup> ha sostenido 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 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.

<sup>29</sup> Ver SUP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-105/2014



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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 persona candidata, 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 fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.<sup>30</sup>

En tal sentido, cabe precisar que **la etapa de campañas que se encuentra en desarrollo en el actual proceso electoral federal exige un mayor deber de cuidado de las personas servidoras públicas respecto de las manifestaciones que realizan**, toda vez que, de conformidad con lo establecido en el artículo 209, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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**. 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.

Dicha prohibición, de acuerdo con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene por objeto impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados.<sup>31</sup>

<sup>30</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>31</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-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

Ahora bien, del análisis del contexto del discurso emitido y de las manifestaciones denunciadas, se advierte de forma preliminar, que el Titular del Ejecutivo Federal, **realizó manifestaciones que, desde una óptica preliminar, podrían incidir en el ánimo de la ciudadanía de cara al proceso electoral federal que se encuentra en curso**, lo anterior en razón de las siguientes declaraciones de **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República** y de personas servidoras públicas a la que cede el uso de la voz el Presidente:

- **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República:** “Aquí está, miren, de los principales países de los principales países de migrantes que pasan por México. **Ha ido bajando**. Hemos tenido situaciones muy difíciles. Pero si se ve, es Cuba, que ha bajado menos; Haití. **Ese es el promedio diario, seis mil seiscientos sesenta y siete, hemos bajado bastante y nos han ayudado los programas.**”

(Al tiempo que se visualiza la siguiente imagen, con datos estadísticos):

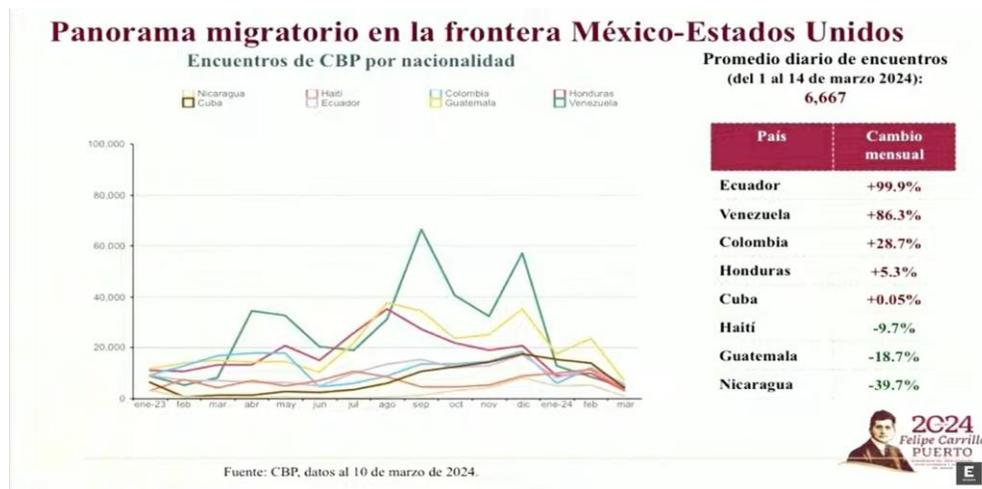


Imagen representativa

- **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República:** “¿Por qué no les platicas, Alicia, **de los acuerdos con Venezuela?** Yo les adelanto algo: nosotros tenemos relaciones con todos los gobiernos y en esto procuramos que haya cooperación, porque todos pasan por nuestro territorio. **Nosotros hemos logrado aquí reducir el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos porque hay trabajo, porque hay posibilidades de empleo**, pero hay países que tienen situaciones muy difíciles. ¿Por qué no pláticas lo de Venezuela?”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

A continuación, el Presidente de la República cede el uso de la voz y el pódium a “Alicia”, a quien al inicio de la conferencia identifica como Alicia Bárcena con el cargo de Secretaria de Relaciones Exteriores, con las siguientes imágenes representativas y expresiones:



Imagen representativa

- “Es muy importante, **acabamos de firmar un convenio con Venezuela**, con el presidente Nicolás Maduro, que **se llama Vuelta a la Patria**. Nosotros estamos mandando venezolanos de vuelta a su país porque realmente no podemos con estas cantidades, **pero el presidente nos ha instruido que cada migrante que vamos retornando a Venezuela tenga un apoyo como el que se da aquí de Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida**. Entonces, **ya tenemos un monto que le estamos ya dando a los migrantes que regresan a Venezuela**, les damos una tarjeta en realidad para que se incorporen a un programa, digamos, no es Jóvenes Construyendo el Futuro exactamente, pero **es un programa de Bienestar**.”
- “**Nosotros les damos seis meses de un estipendio**, es más o menos ciento diez dólares al mes, que es una maravilla para ellos. Y entonces, **hay un estímulo para que regresen**.”
- Hemos logrado ya repatriar a una cantidad muy importante de venezolanos, y lo estamos haciendo cada semana con el apoyo de Gobernación, esto es muy importante porque **estamos actuando en conjunto con Gobernación**.
- Y lo mismo hacemos en retorno a Guatemala, Honduras, ahora estamos haciendo un convenio ya con Colombia, porque es otra nacionalidad que ha aumentado mucho y con Ecuador, para poder **retornarlos a sus países con estos programas**.
- Entonces, **el programa de atender las causas**, como usted he mencionado, en sus países de origen, este **es un proyecto para apoyar a los retornados**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

**a que retornen y ya no vuelvan a migrar, se queden ahí, que les podamos ayudar.**

- Y, por otra parte, también tenemos estos convenios ya con estos países. Y también, **hemos hecho un pacto con cincuenta empresas mexicanas en México, TENT, que nos van a dar diez mil empleos para los migrantes que se van quedando en México.**
- **Y en Oaxaca, señor presidente, y en Chiapas, estamos reconstruyendo un gran albergue en Huixtla, para que no pase lo que usted dice, que no estén en las calles, que no estén, y ahí les vamos a dar oportunidades de empleo, de seguridad social, apoyo de manera humanitaria.**

Después de otras intervenciones, el Presidente de la República manifiesta:

- “... **estamos viendo todo lo relacionado con los maestros de Oaxaca. Me reuní, nos reunimos hace ocho días** con los dirigentes de la Coordinadora de Oaxaca en Palacio Nacional, **y quedamos en volvernos** a reunir el próximo lunes, este, sí. Y ya nos presentaron un pliego de demandas, un pliego petitorio, y **estamos resolviendo sus peticiones.** Ya se abrió ese diálogo y yo voy a estar presente para ir resolviendo.”

Como se aprecia, de las manifestaciones anteriores, emitidas durante la Conferencia de prensa matutina, se advierte que se aportaron datos que no corresponden a alguna de las excepciones previstas por la normativa de la materia previamente invocada, pues se refirieron a diversas cifras relacionadas con **la migración, la celebración de convenios en materia de migración, de programas sociales, de programas de bienestar; de apoyos de seis meses de un estipendio, y el trabajo en conjunto con la Secretaría de Gobernación.**

De igual forma, debe señalarse que la Secretaría de Relaciones Exteriores **menciona la reconstrucción de un gran albergue en Huixtla, en donde, según su dicho, se van a brindar oportunidades de empleo, de seguridad social y apoyo de manera humanitaria.**

Al respecto, debe señalarse que si bien, en principio, conforme a lo informado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, **la acción de reconstruir el albergue en Huixtla, es precisamente que los migrantes que usan México como destino o paso, tienen el propósito de que las personas migrantes en situación irregular no tengan que estar en las calles en situaciones insalubres, que pudiera representar un riesgo no solo a su integridad, salud y seguridad, sino a la de los mexicanos que se encuentran en los lugares en los que transitan, lo cual, podría estar considerado**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

**en el rubro de salud y protección civil, lo cierto es que**, de un análisis preliminar, se trata de una manifestación dirigida a un sector poblacional en específico que no se encuentra dentro de los supuestos para su difusión, particularmente porque **se trata de la mención de una acción gubernamental**, lo cual en la etapa de campaña de los procesos electorales se encuentra prohibido para su difusión.

Asimismo, desde una óptica preliminar es posible advertir que se hace mención a reuniones con personas del sector educativo para **resolver sus peticiones**; lo cual, en principio, se considera que no se relaciona con temas informativos en materia de educación, de salud o de protección civil en casos de emergencia.

Sobre esto último, debe señalarse que si bien en las expresiones materia de denuncia, se advierte que el Presidente de la República se refiere a diversas acciones que lleva a cabo con relación al sector educativo, lo cierto es que la referencia a **“resolver sus peticiones”**, no se trata de una campaña informativa con relación a ese tópico, sino a cuestiones de carácter administrativo que impactan solo a un sector de ese gremio y no a la sociedad en general para que deba ser del conocimiento público en esta etapa del proceso electoral en curso.

En ese sentido, del análisis preliminar a las manifestaciones denunciadas, se advierte que el Titular del Ejecutivo Federal **realizó manifestaciones que, desde una óptica preliminar, podrían constituir la difusión de logros o acciones de gobierno, así como de los programas sociales que se han implementado**, lo cual, en esta etapa del proceso electoral federal (campaña) se encuentra prohibido por la normativa constitucional y legal.

Lo anterior es así, porque utilizar los espacios de comunicación oficial destinados a informar las acciones, programas o logros del gobierno, como presuntamente 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 incumplimiento al principio de neutralidad que están obligadas a observar en todo tiempo todas las personas servidoras públicas para no influir de manera indebida en la equidad en la contienda, según se explicó y fundamentó.

Por lo que, en sede cautelar, se considera idóneo **conceder las medidas cautelares** sobre la publicación y difusión actual de los audiovisuales, que contienen las expresiones 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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 reforzado de respetarlo;
- Las expresiones denunciadas podrían 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, al difundir logros, acciones o programas gubernamentales.

## B. TUTELA PREVENTIVA

En el caso, el denunciante solicitó que, a los denunciados, se les **EXHORTE a efecto de que no continúen desacatando la normatividad electoral, debido a que es una conducta reiterada pido se les impongan las sanciones que el INE, considere efectivas para que acate los numerales constitucionales ya citados...**<sup>32</sup>

Al respecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta **procedente el dictado de una medida cautelar bajo la modalidad de tutela preventiva**, por advertirse una situación fáctica objetiva que revela la comisión de conductas posiblemente antijurídicas, cuya continuación o repetición debe evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo, incluso previo al inicio del proceso electoral, como lo es la imparcialidad y neutralidad con la que deben conducirse las personas del servicio público, de conformidad con los siguientes argumentos:

La medida cautelar, en la modalidad de tutela preventiva, se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

<sup>32</sup> Visible a página 16 del escrito de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

Lo anterior está contenido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro y texto siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.-** *La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.*

Al respecto, es de destacarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>33</sup> ha señalado que, para la adopción de medidas cautelares, resulta suficiente el análisis del acto denunciado, toda vez que se requiere observar **una potencial transgresión al orden jurídico que resulte evidente, así como la urgencia en la suspensión del acto combatido ante el riesgo de que continúe la conducta que, de manera preliminar, se considera podría ser infractora**, pues con base al SUP-REP-51/2022, resulta ser criterio reiterado de nuestro máximo juzgador en la materia, que, la medida cautelar, “no es una sentencia en estricto sentido, sí puede limitar derechos, lo que impone a la autoridad analizar todas las cuestiones del caso para poder pronunciarse de manera informada con todos los elementos que considere pertinentes”, lo anterior, para esta en condiciones de proceder al dictado de la tutela preventiva.

<sup>33</sup> Ver SUP-REP-10/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

En efecto, la Sala Superior al resolver el SUP-REP-62/2021 determinó que la tutela preventiva consiste, no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar medidas de precaución necesarias para que no se genere, siendo que no tiene carácter sancionatorio, porque busca prevenir una actividad que a la postre pueda resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó que el estándar probatorio, en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo, pues su naturaleza como instrumento de valoración preliminar, busca evitar o hacer cesar los daños o ilícitos de un acto determinado.

En este sentido, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permita presumir, que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior no implica pensar que deben probarse hechos futuros (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Ahora bien, para el caso que se analiza debe tenerse en cuenta que el proceso electoral federal comenzó el siete de septiembre de dos mil veintitrés y, a la fecha en que se dicta la presente determinación, se encuentra **en la etapa de campañas**,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

por lo que el deber de cuidado con el que deben conducirse los servidores públicos se potencializa, pues la posible vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad con la que deben conducirse pudiera resultar en un riesgo grave en la transgresión al principio de equidad que rige en los procesos electorales.

Esto es, la etapa de campañas electorales exige a los servidores públicos un mayor deber de cuidado, en tanto que, durante su desarrollo **se encuentra prohibida la difusión de toda propaganda gubernamental**, con excepción de las campañas relativas a servicios educativos y de salud, o de las necesarias para la protección civil en casos de emergencia,<sup>34</sup> ello a efecto de evitar que se vulneren los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

Asimismo, 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 relacionados con logros, acciones o programas de gobierno, que no se encuentren dentro de los supuestos de excepciones previstos en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Así, debe resaltarse que las conferencias de prensa matutinas que lleva a cabo el Presidente de la República constituyen un ejercicio de comunicación de transparencia y rendición de cuentas cuyo contenido debe tener carácter institucional, educativo o de orientación social, esto es, se trata de propaganda gubernamental que debe sujetarse a los principios establecidos en los artículos 41 y 134 constitucional.

Por lo que, en términos de lo que esta Comisión ha determinado y que ha sido confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **las expresiones que se lleven a cabo en su desarrollo, bajo ningún motivo pueden** ser de índole político o electoral o, en su caso, **constituir propaganda gubernamental, que no se encuentre dentro de los supuestos de excepción previstos en la Constitución Federal y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

En tal sentido, las conferencias de prensa matutinas constituyen un medio de comunicación y de propaganda gubernamental cuyo objeto es acercar información útil a la sociedad. Sobre ello, la Sala Superior<sup>35</sup> ha sostenido que la comunicación gubernamental es un género muy amplio y no está exento de debates respecto de

<sup>34</sup> Artículo 209, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>35</sup> Dicho criterio se encuentra en el SUP-REP-139/2019



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

lo que esta constituye. Así, refiere que, aunque toda propaganda gubernamental es comunicación gubernamental, no toda comunicación gubernamental es propaganda gubernamental. Por tanto, comunicación y propaganda son género y especie, respectivamente.

En suma, la Sala Superior refiere que las conferencias matutinas corresponden a un formato de comunicación en el que el presidente de la República expone temas por él elegidos con formato libre en cuanto al contenido, y las personas 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.

No obstante lo anterior, 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 los artículos 41, base III, apartado C, párrafo segundo, y 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Federal; 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 21, de la Ley General de Comunicación Social.

Así, de conformidad con los criterios establecidos por la Sala Superior, el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas es un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público, el cual se potencializa durante el desarrollo de las campañas electorales.**

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

Por lo anterior, dichas personas servidoras públicas **deben tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emiten**, de manera individual o conjunta, **y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con algún proceso electoral**, en el caso particular, en el proceso electoral federal actualmente en curso en la etapa de campañas.

En efecto, si bien todas las formas de expresión cuentan con una protección constitucional y convencional, el derecho a la libertad de expresión no es absoluto y las personas servidoras públicas, en especial los de alto mando como lo es el Presidente de México, tiene un deber de cuidado reforzado en sus manifestaciones



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

a fin de **no vulnerar los principios de imparcialidad y neutralidad a los que están obligados** en todo tiempo.

De igual forma, la Sala Superior, en el SUP-REP-69/2021, estableció que el hecho de que se trate de **una pregunta espontánea no puede ser eximente de responsabilidad**, ya que los funcionarios públicos deben observar en todo momento el principio de imparcialidad, previsto en el artículo 134 Constitucional. Al respecto, sostuvo que lo relevante no es el tipo de formato comunicativo como lo menciona la responsable, sino el contenido lo que determina la propaganda gubernamental prohibida.

En ese sentido, determinó que, en cualquier momento de las conferencias, incluido el periodo de preguntas y respuestas, las personas del servicio público deberán abstenerse de difundir logros de gobierno, obra pública, e, incluso, emitir información dirigida a incidir en las preferencias electorales de la ciudadanía.

Con base en lo anterior, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a las manifestaciones vertidas por el Titular del Ejecutivo Federal, así como por la Secretaría de Relaciones Exteriores, en la conferencia de prensa matutina del veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro, se advierte que, en el caso, difundieron o emitieron expresiones relacionadas con logros, acciones o programas de gobierno, es que, en principio, se considera que esto podría constituir propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido.

En consecuencia, esta Comisión considera que existe un riesgo real de que la conducta denunciada ocurra nuevamente pues, el servidor público denunciado, **pese a haber sido conminado por este órgano colegiado, e incluso por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, a través de diversas sentencias emitidas por la autoridad jurisdiccional y derivadas de los medios de impugnación que en su momento se han promovido, e incluso de haber sido apercibido y amonestado públicamente por no cumplir con lo ordenado por esta Comisión, ha continuado realizando pronunciamientos de índole político y electoral de forma reiterada, lo que podría vulnerar la equidad en el proceso electoral actualmente en curso e influir en la ciudadanía.

Incluso, este órgano colegiado ordenó en el acuerdo ACQ-INE-221/2023, emitido el veintiuno de septiembre de dos mil veintitrés, que al inicio de las conferencias mañaneras se difunda la siguiente leyenda:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41 y 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.”

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **procedente el dictado de medidas cautelares, bajo la vertiente de tutela preventiva**, a fin de que el **Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, se abstenga** bajo cualquier modalidad o formato, **de difundir propaganda gubernamental distinta a la exceptuada por los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 21, de la Ley General de Comunicación Social.**

Lo anterior, pues en los archivos de este Instituto, se tiene constancia de que, previamente, durante las conferencias de prensa matutinas de cuatro y seis de marzo de dos mil veinticuatro, se llevó a cabo tal conducta, razón por la cual, el pasado veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro, se dictó el acuerdo de medida cautelar **ACQyD-INE-124/2024**, por la difusión de propaganda de la misma naturaleza, de ahí que el elemento exigible para la procedencia de la tutela preventiva se colma, al existir indicios razonables, evidencias y una situación fáctica existente, que permite presumir, que el hecho podrá realizarse por cuarta vez. Por tanto, no se trata de un hecho futuro de realización incierta

## 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:

- 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 notificación correspondiente de la presente determinación, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para **eliminar** de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de la conferencia matutina realizada **el veintiuno de marzo del año en curso o modificar** los referidos archivos a efecto de que sean suprimidas las manifestaciones realizadas por Usted durante la citada conferencia matutina, descrita a lo largo de la presente determinación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

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.

2. Al **Presidente de la República se abstenga**, bajo cualquier modalidad o formato, **de difundir propaganda gubernamental distinta a la exceptuada por los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 21, de la Ley General de Comunicación Social.**
3. 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 **CEPROIE**, 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.

### C. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

## QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

## ACUERDO

**PRIMERO.** Es **procedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el apartado **A** del considerando **CUARTO** de la presente resolución, **por cuanto hace a la conferencia de prensa matutina de veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro**

**SEGUNDO.** Es **procedente la tutela preventiva** solicitada, bajo los argumentos y consideraciones del apartado **B** del considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**TERCERO.** 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 todas las acciones, trámites y gestiones necesarias, por sí o a través del servidor público que se encuentre en aptitud material y jurídica de realizarlo, proceda eliminar o modificar las publicaciones que contiene los audiovisuales y/o versiones estenografías de la conferencia de prensa matutina **de veintiuno de marzo de dos mil veinticuatro**, en cualquiera plataforma oficial, respecto de las manifestaciones objeto de pronunciamiento por parte de esta Comisión.

**CUARTO.** Se ordena al **Presidente de la República**, se abstenga bajo cualquier modalidad o formato, de difundir propaganda gubernamental distinta a la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-138/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/458/PEF/849/2024

exceptuada por los artículos 41, Base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 21, de la Ley General de Comunicación Social.

**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.

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

**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 Vigésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta de marzo de dos mil veinticuatro, 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**