



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, POR PRESUNTAS TRANSGRESIONES A LA NORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DERIVADO DE LA REALIZACIÓN DEL EVENTO DENOMINADO “MENSAJE A LA NACIÓN 3 AÑOS DE GOBIERNO 2018-2021”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021.**

Ciudad de México, a nueve de diciembre de dos mil veintiuno.

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

**I. DENUNCIA.** El seis de diciembre del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática, por medio de su representante ante el Consejo General de este Instituto, denunció a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México, con motivo del evento denominado ***Mensaje a la Nación 3 años de Gobierno 2018-2021***, celebrado el uno de diciembre de dos mil veintiuno.

Según el quejoso, el denunciado violó las reglas sobre informes de labores y propaganda gubernamental e hizo uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato y en la competencia entre partidos políticos, toda vez que están en curso los procesos electorales locales en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, en contravención de los artículos 69, párrafo 1; 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 242, párrafo 5, y 449, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares**, a efecto de que se ordene al Presidente de la República omita rendir informes en este periodo para evitar que se favorezca a algún partido político y se violente el principio de equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El seis de diciembre del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021**.

Asimismo, se acordó reservar la admisión del asunto y el emplazamiento de las partes, así como respecto a la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto no culminara la etapa de investigación y se contara con los elementos necesarios para determinar la admisión o desechamiento de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática.

**III. DILIGENCIAS PRELIMINARES.** En el mismo proveído de seis de diciembre de dos mil veintiuno, se ordenó el siguiente requerimiento de información.

**1. Al Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Ejecutivo Federal:**

- a) Indique si con motivo de la realización y difusión del evento celebrado el uno de diciembre de dos mil veintiuno, **denominado *Tres años de Gobierno***, se diseñó y/o implementó alguna campaña publicitaria.
- b) Señale si se contrató publicidad para la difusión del citado evento, precisando los medios de comunicación contratados.
- c) Informe cuáles fueron los mecanismos utilizados para dar a conocer la realización del evento entre la población.

Asimismo, se ordenó atraer a los autos del expediente información relacionada a los hechos materia del presente asunto, que obra en los autos del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRD/CG/382/2021** y que fue requerida a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

diversas personas servidoras públicas mediante acuerdo de tres de diciembre del presente año.

Finalmente, se ordenó la instrumentación de Acta Circunstanciada, a efecto de certificar el contenido que se encuentra alojado en el enlace electrónico: <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/1788156418040009>, el cual fue referido por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

#### **IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**

El nueve de diciembre del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

#### **PRIMERO. COMPETENCIA**

La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer la violación a las reglas para la difusión de informes de labores, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021**

así como a la normativa en materia de revocación de mandato y al principio de equidad en la contienda, en contravención a lo dispuesto en los artículos 35, fracción IX, numeral 7, 69 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafo 5 y 449, párrafo primero, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 37 de los Lineamientos para la Organización de la Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el período constitucional 2018-2024, expedidos por el Consejo General de este Instituto mediante acuerdo INE/CG1444/2021 (modificado mediante Acuerdo INE/CG1566/2021), atribuibles al Presidente de la República, derivado de la presentación de su informe de actividades, realizado el uno de diciembre de dos mil veintiuno.

## **SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA**

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática denunció la presunta transgresión a las reglas de difusión de informe de labores y propaganda gubernamental, así como el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada por parte de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, derivado de la realización del evento denominado “Mensaje a la Nación 3 años de Gobierno 2018-2021”, el pasado uno de diciembre de 2021.

Según el quejoso, la conducta denunciada tuvo la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato y en la competencia entre partidos políticos, toda vez que están en curso los procesos electorales locales en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas y podría vulnerar lo establecido en los artículos 69, párrafo 1; 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 242, párrafo 5, y 449, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por esta razón, solicitó el dictado de las medidas cautelares, a efecto de que se ordene al Presidente de la República omita rendir informes en este periodo para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

evitar que se favorezca a algún partido político y se violente el principio de equidad en la contienda.

## MEDIOS DE PRUEBA

### OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

**1. Documental pública.** Consistente en la certificación que realice esta autoridad respecto del enlace:

<https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/1788156418040009>

**2. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.

### RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

**1. Documental pública,** consistente en Acta circunstanciada, instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante el cual se certificó el contenido del vínculo de internet <https://www.facebook.com/lopezobrador.org.mx/videos/1788156418040009>, aportado por el quejoso

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de las constancias que obran en autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- El día uno de diciembre de este año, en el Zócalo de la Ciudad de México se llevó a cabo el evento denominado **“Mensaje a la Nación 3 años de Gobierno 2018-2021”** al cual asistió el Presidente de la República, Andrés



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

Manuel López Obrador y distintas personas integrantes de su gabinete y del ámbito público.

- El evento fue transmitido en vivo a través de la red social Facebook en el perfil de Andrés Manuel López Obrador y, desde esa fecha, el video se encuentra alojado en dicho perfil.
- En el evento, el Presidente de la República, con motivo del tercer aniversario desde que tomó posesión de dicho cargo, dirigió un mensaje a los asistentes en los que habló de los logros obtenidos durante su gestión y las dificultades ocasionadas por la pandemia.
- Al final de su mensaje, el Presidente abordó el tema del proceso de revocación de mandato que podría llevarse a cabo el próximo año, de cumplirse con los requisitos legales.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición 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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021**

si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>1</sup>

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

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

##### I. MARCO JURÍDICO

##### A) 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***

<sup>1</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

*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, 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.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-57/2010** señaló:

*Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional invocado, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.*

*En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

*se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.*

*Es decir, estimó como lesivo de la democracia: a) que el ejercicio del poder sea usado para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos; y, b) que la propaganda gubernamental sea utilizada con fines distintos a los de tipo institucional, de seguridad, salud, educativos y de protección civil.*

*De esa manera, se incorporó la tutela de un bien jurídico esencial de nuestro sistema democrático: la necesidad de que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral, en virtud de la forma en que pueden influir en la ciudadanía, a partir de que se encuentran en una posición de primacía con relación a quienes carecen de esa calidad.*

*Sobre el particular, cabe señalar que tanto el Poder Reformador de la Constitución como el legislador federal advirtieron la necesidad de excluir del límite temporal en que se prohíbe la difusión de propaganda gubernamental, aquéllos casos que, a virtud de su naturaleza, no tienen el poder de influir en las preferencias electorales y por tanto, de trastocar los principios de imparcialidad y equidad rectores de los procesos electorales; además de que al contar con una especial importancia y trascendencia para la sociedad se consideró plausible permitir su difusión, de ahí que hubiera exceptuado a 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;

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

*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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

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>2</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;*
- 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**

---

<sup>2</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 meramente informativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

**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 quiera otorgar, es decir, como ejercicios de comunicación política o como derecho a la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

*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.

## II. CASO CONCRETO

### Cuestión preliminar

#### Naturaleza de los eventos en formato de informe.

Esta Comisión considera necesario precisar que en el evento denunciado por el Partido de la Revolución Democrática, si bien el Presidente dirigió un mensaje cuyo contenido se relaciona con la difusión de logros de su gestión durante los tres años desde que asumió el cargo, así como con dar información relativa a la ejecución de acciones y programas de gobierno, no se trata propiamente de un informe de labores, sino de un acto de comunicación de acciones del gobierno federal por lo que estamos más bien ante un acto de **propaganda gubernamental**.

Lo anterior encuentra sustento en lo señalado por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de Revisión de Procedimiento Sancionador SUP-REP-142/2019 y acumulado, así como SUP-REP-193/2021, en el sentido que no se está frente a un informe de labores en la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

medida en que el informe anual de labores que debe rendir el Presidente se encuentra regulado por el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución, donde se señala que ello deberá realizarse durante la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año del ejercicio del Congreso, lo cual ocurre en septiembre.

En sintonía con lo anterior, es posible afirmar que el evento celebrado en el Zócalo de la Ciudad de México el pasado uno de diciembre se trató de un ejercicio de propaganda gubernamental y no del informe que se rinde cada año por mandato constitucional.

### Decisión

De la lectura integral del escrito de queja, se advierte que el quejoso pretende que esta Comisión dicte medidas precautorias, bajo la figura de tutela preventiva, para ordenar al denunciado que se abstenga de realizar informes, como el que ahora se denuncia, y así evitar que se influya indebidamente en la voluntad ciudadana, en el marco del proceso de revocación de mandato y en la equidad de la contienda electoral.

Precisado lo anterior, esta autoridad electoral nacional considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, toda vez que no se surten los requisitos para su dictado en la modalidad de tutela preventiva, como lo solicita el quejoso, por las razones que a continuación se explican.

Al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que dicho accionar de la autoridad 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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

En el caso, el evento objeto de denuncia puede equipararse a propaganda gubernamental, según se explicó, pero no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará, de nueva cuenta, en las etapas o tiempos prohibidos legalmente para la difusión de propaganda gubernamental, en el contexto del proceso de revocación de mandato y de los procesos electorales locales actualmente en curso, respecto de los cuales, según el quejoso, se genera una afectación. Veamos:

Como se explicó, el evento objeto de denuncia tiene como característica fundamental -según se desprende de su propio nombre (*Mensaje a la Nación 3 años de Gobierno 2018-2021*)- un acto anualizado mediante el cual el Titular del Ejecutivo Federal informa o comunica a la ciudadanía las acciones o logros de su gobierno a tres años de asumido el cargo; esto es, aparentemente, se trata de un formato comunicativo que tiene como nota relevante su celebración anual, sin que se tenga constancia en el expediente de que se llevará a cabo un evento similar al denunciado antes de esa periodicidad dentro de alguna de las etapas prohibidas por ley.

Ahora bien, tomando en cuenta que el quejoso alega que lo ocurrido en dicho evento afecta e incide en el proceso de revocación de mandato y en los procesos electorales estatales actualmente en curso, es necesario hacer las siguientes consideraciones:

#### **a) Proceso de revocación de mandato**

##### **1. Propaganda gubernamental.**

En principio, de conformidad con el marco legal, la prohibición para difundir propaganda gubernamental durante el proceso de revocación de mandato, tiene como punto de partida la emisión de la convocatoria y hasta la celebración de la respectiva jornada, hipótesis jurídica que aún no ocurre y, consecuentemente, no existe prohibición alguna para la difusión de propaganda gubernamental.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

Por lo anterior, toda vez que esta autoridad electoral nacional no ha emitido la convocatoria correspondiente del proceso de revocación de mandato, el mensaje emitido por el titular del Poder Ejecutivo, contrariamente a lo expresado por el partido denunciante, no puede considerarse como propaganda difundida en periodo prohibido y de ahí la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Aunado a lo anterior, se destaca que la propaganda gubernamental, si bien está definida como toda aquella información publicada que haga del conocimiento general, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º, del ordenamiento constitucional; **no necesariamente está vinculada con pronunciamientos dirigidos hacia el procedimiento de revocación de mandato.**

## 2. Difusión del proceso de revocación de mandato.

Ahora bien, por cuanto hace a la difusión del proceso de revocación de mandato a partir de los pronunciamientos o invitación realizada por el Presidente de la República para que la ciudadanía participe en el proceso de revocación de mandato, la medida cautelar es improcedente puesto que esta Comisión de Quejas y Denuncias, el ocho de diciembre de dos mil veintiuno en el Acuerdo ACQyD-INE-166/2021, emitió ya un pronunciamiento de sobre el mismo tópico, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral..

En efecto, esta Comisión ha sostenido que en la etapa de recolección de firmas, la intervención de personas servidoras públicas, sí puede ser contraria a la Constitución General y a la ley, al **promover o difundir** el proceso de revocación de mandato e **influir** en la realización o no del mismo, puesto que ello corresponde exclusivamente a la **ciudadanía**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

En este sentido, lo sostenido en el citado Acuerdo ACQyD-INE-166/2021, fue que esta conducta podría ser contraria a la prohibición constitucional y legal consistente en que los servidores públicos **promuevan** el proceso de revocación de mandato, puesto que la convocatoria pública, amplia y abierta a la opinión pública, podría consistir en una **promoción indebida del proceso de revocación**, en contravención a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como a los deberes reforzados de cuidado que deben observar en todo tiempo los servidores públicos para no influir de manera indebida en dicho proceso.

Lo anterior es relevante, puesto que es el presidente de México el servidor público que, de cumplirse con los requisitos legales, será llevado al proceso y considerando precedentes (**SUP-RAP-437/2021**) en los que la Sala consideró que el Presidente de la República se encuentra imposibilitado para opinar e informar acerca de la continuidad de su cargo, en el contexto de un posible proceso de revocación de mandato, ya que esa posibilidad no está prevista normativamente.

#### **b) Procesos electorales locales**

El partido quejoso refiere que la realización del evento “Mensaje a la Nación 3 años de Gobierno 2018-2021”, tuvo como finalidad la de influir en la competencia entre partidos políticos, toda vez que están en curso los procesos electorales locales en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, así como en el proceso de revocación de mandato.

Efectivamente, el próximo año en las seis entidades federativas que se precisan enseguida se habrá de llevar a cabo la jornada electoral para la renovación de gubernaturas, así como de los ayuntamientos del estado de Durango y diputaciones en el estado de Quintana Roo, por lo que algunos de los procesos electorales ya están en marcha de acuerdo con el siguiente calendario:

ENTIDAD FEDERATIVA	INICIO DEL PROCESO	PERIODO DE PRECAMPAÑA	PERIODO DE CAMPAÑA
Aguascalientes	7 de octubre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	3 de abril al 1 de junio de 2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

Durango	1 de noviembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022 (gubernatura) 9 de enero al 10 de febrero de 2022 (ayuntamientos)	3 de abril al 1 de junio de 2022 (gubernatura) 13 de abril al 1 de junio de 2022 (ayuntamientos)
Hidalgo	15 de diciembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	3 de abril al 1 de junio de 2022
Oaxaca	6 de septiembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	3 de abril al 1 de junio de 2022
Quintana Roo	Del 2 al 8 de enero de 2022	7 de enero al 10 de febrero de 2021 (gubernatura) 12 de enero al 10 de febrero de 2022 (diputaciones)	3 de abril al 1 de junio de 2022 (gubernatura) 18 de abril al 1 de junio de 2022 (diputaciones)
Tamaulipas	12 de septiembre de 2021	2 de enero al 10 de febrero de 2022	3 de abril al 1 de junio de 2022

Con base en este calendario, es posible advertir que es hasta el tres de abril del dos mil veintidós cuando inicia el periodo de campañas en los procesos electorales locales antes referidos, siendo que, incluso, a la fecha no han dado inicio ni siquiera la etapa de precampañas de los mismos.

Ahora bien, el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, establece que **durante el tiempo que comprendan las campañas** electorales federales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda la propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas, así como de los municipios, demarcaciones de la Ciudad de México y cualquier otro ente público.

Aunado a lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso c), párrafo 1, del artículo 449, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, está prohibida la difusión de propaganda electoral 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.

En este sentido, si bien hay cuatro entidades en las que ya inició el proceso electoral local, **ninguna de ellas se encuentra en periodo de campañas**, pues en todos los casos de renovación de gubernatura, éstas se llevarán a cabo del tres de abril al uno de junio del próximo año.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

En tal virtud, el hecho de que el pasado uno de diciembre, el Presidente de la República haya dirigido un mensaje en el que dé a conocer logros de su gobierno, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no puede ser calificado, en sí mismo, como un acto ilegal, pues la prohibición expresa para detener la difusión de propaganda gubernamental, es durante las campañas electorales, lo cual como ya se explicó, no ocurre en ninguna de las entidades señaladas.

Por otra parte, es igualmente **improcedente** la adopción de medida cautelar, por cuanto hace al argumento del partido denunciante, en el sentido de que se hace un uso indebido de los recursos públicos, ya que dicha cuestión deberá ser motivo del análisis de fondo por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021

Lo antes expuesto, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

#### **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

#### **A C U E R D O**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-167/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/384/2021**

**TERCERO.** 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 Octogésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

**DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA**