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 DE ALEIDA ALAVEZ RUIZ, DIPUTADA FEDERAL DE LA LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN ILEGAL DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/144/2022.

Ciudad de México, a uno de abril de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Partido de la Revolución Democrática, hizo del conocimiento de esta autoridad hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la Constitución Política y normativa electoral, derivado de la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido y la promoción del proceso de Revocación de Mandato, atribuible a Zeferino Gómez Valdovinos, en su calidad de Diputado Local en Guerrero y Aleida Alavez Ruíz en su calidad de Diputada Federal de la LXV legislatura de la Cámara de Diputados y quienes resulten responsables, derivado de que los servidores públicos de referencia, han difundido a través de sus perfiles de la red social *Facebook*[1], diversas publicaciones en las que, a juicio del denunciante, se advierte su participación en actos relacionados con la difusión y promoción del ejercicio democrático de Revocación de Mandato, atribución exclusiva de este Instituto, así como la emisión de manifestaciones que configuran propaganda gubernamental en periodo no permitido.

Estas conductas, a juicio del quejoso vulneran los artículos 35 base IX, en correlación al 134, párrafo séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, 33 y 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato y 37 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de Mandato.

[1] Zeferino Gómez Valdovinos, https://www.facebook.com/ZeferinoZ021, y Aleida Alvarez Ruíz, https://www.facebook.com/aleidaalavez/

Con base en lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que: *se ordene a los servidores públicos denunciados, se abstengan de continuar realizando propaganda gubernamental sobre temas que no están permitidos en el proceso democrático como lo es la Revocación de Mandato y eviten pronunciarse el mismo, porque su actuar transgrede lo dispuesto en la Constitución federal y las leyes secundarias aplicables.*

II. REGISTRO DE QUEJA, RESERVA DE ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro; reservándose la admisión y el emplazamiento, toda vez que se consideró necesario realizar diversas diligencias de investigación a efecto de contar con indicios mínimos de la calidad de los sujetos denunciados.

En el mismo proveído, se ordenó la certificación de las ligas de internet proporcionadas por el quejoso en su escrito de queja, consistentes en los perfiles de los denunciados en la red social Facebook.[2]

Asimismo, se realizaron los requerimientos de información que se detallan a continuación:

Acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós		
Sujeto requerido	**Requerimiento**	**Respuesta**
CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO	**a)** Señale si Zeferino Gómez Valdovinos, actualmente se encuentra fungiendo como Diputado Local del Congreso del Estado de Guerrero. **b)** En caso de ser negativo, precise si Zeferino Gómez Valdovinos, Diputado Local del Congreso del Estado de Guerrero, solicitó licencia para separarse del ejercicio de su cargo. **c)** De ser afirmativo, precise las circunstancias de tiempo modo y lugar, de dicha solicitud, en particular la temporalidad de la licencia, remitiendo la documentación que acredite su dicho.	*Que actualmente el ciudadano Zeferino Gómez Valdovinos, no se encuentra fungiendo como Diputado de la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Guerrero, al no haber sido electo para dicho encargo. En tal virtud no se encuentra en funciones de Diputado Local. Sa anexa en copias certificadas el acta de instalación de la Sexagésima Tercera Legislatura al Honorable Congreso del Estado de Guerrero, en la que constan los nombres de los diputados que la integran*
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL	**a)** Señale si Aleida Alavez Ruiz, actualmente se encuentra fungiendo como Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.	*La Ciudadana Aleida Alavez Ruiz, es Diputada Federal Propietaria, electa en el 19 Distrito Electoral Federal de la*

[2] Zeferino Gómez Valdovinos, https://www.facebook.com/ZeferinoZ021, y Aleida Alavez Ruiz, https://www.facebook.com/aleidaalavez/

Acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós		
Sujeto requerido	**Requerimiento**	**Respuesta**
CONGRESO DE LA UNIÓN	**b)** En caso de ser negativo, precise si Aleida Alavez Ruiz, Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, solicitó licencia para separarse del ejercicio de su cargo. **c)** De ser afirmativo, precise las circunstancias de tiempo modo y lugar, de dicha solicitud, en particular la temporalidad de la licencia, remitiendo la documentación que acredite su dicho.	*Ciudad de México, del Grupo Parlamentario de Morena, a la Sexagésima Quinta Legislatura, del primero de septiembre de 2021 al treinta y uno de agosto de 2024. Asimismo, informo que a la fecha del presente escrito no se tiene registro de solicitud de licencia presentada por la Diputada Alavez.*
ZEFERINO GÓMEZ VALDOVINOS, EN SU CALIDAD DE DIPUTADO LOCAL EN GUERRERO	**a)** Indique si la cuenta de la red social *Facebook* que se aloja en el link https://www.facebook.com/ZeferinoZ021, es administrada por Usted o personal a su cargo. **b)** En caso de que la página sea administrada por personal a su cargo, indique el nombre o la denominación social de la persona o personas encargadas de administrar la referida cuenta de *Facebook*[3], así como sus datos de localización. **En relación a las publicaciones de 16, 17, 18, 19, 20 de febrero y 4, 10, 17 y 19 de marzo del año en curso, alojadas en el perfil de la red social *Facebook*, de las que presuntamente se advierte su participación en diversos eventos, señale:** **c)** Indique si el 16, 17, 18, 19, 20 de febrero y 4, 10, 17 y 19 de marzo del año en curso, organizó, asistió y/o participó en reuniones relacionadas a la toma de protesta del Comité de promoción "Que Siga AMLO" en el estado de Guerrero. **d)** De ser afirmativo a la pregunta anterior, sírvase precisar la hora en que se llevaron a cabo dichas reuniones, así como la duración de las mismas. **e)** En relación al inciso a), precise el lugar exacto en dónde se realizaron las reuniones de referencia. **f)** Finalmente, y de ser negativo al inciso a), indique el motivo de las reuniones, así como los temas que se trataron en ellas, y en su caso, remita el orden del día de dichos actos.	La espera de la respuesta a este requerimiento se tornó innecesaria, dado que el ciudadano denunciado no cuenta con el carácter de servidor público.

[3] https://www.facebook.com/ZeferinoZ021

<table>
<tr><th colspan="3">Acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós</th></tr>
<tr><th>Sujeto requerido</th><th>Requerimiento</th><th>Respuesta</th></tr>
<tr><td>ALEIDA ALAVEZ RUIZ EN SU CALIDAD DE DIPUTADA FEDERAL DE LA LXV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS</td><td>a) Indique si la cuenta de la red social Facebook que se aloja en el link https://www.facebook.com/aleidaalavez/, es administrada por Usted o personal a su cargo.

b) En caso de que la página sea administrada por personal a su cargo, indique el nombre o la denominación social de la persona o personas encargadas de administrar la referida cuenta de Facebook[4], así como sus datos de localización.

En relación a las publicaciones de 17, 18, 19, 20, 21 y 22, de marzo del año en curso, alojadas en el perfil de la red social Facebook, de las que presuntamente se advierte su participación en diversos eventos, señale:

c) Indique si el 17, 18, 19, 20, 21 y 22, de marzo del año en curso, organizó, asistió y/o participó en reuniones relacionadas al proceso de Revocación de Mandato, a celebrarse el 10 de abril.

d) De ser afirmativo a la pregunta anterior, sírvase precisar la hora en que se llevaron a cabo dichas reuniones, así como la duración de las mismas.

e) En relación al inciso a), precise el lugar exacto en dónde se realizaron las reuniones de referencia.

f) Finalmente, y de ser negativo al inciso a), indique el motivo de las reuniones, así como los temas que se trataron en ellas, y en su caso, remita el orden del día de dichos actos.</td><td>Sin haber recibido respuesta</td></tr>
<tr><td>DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE ESTE INSTITUTO</td><td>Remita la información correspondiente al domicilio registrado en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores de este Instituto, que corresponda a cada una de las personas que se enlistan a continuación, para su eventual localización.

<table><tr><th>Núm.</th><th>Nombre</th></tr><tr><td>1</td><td>Zeferino Gómez Valdovinos</td></tr><tr><td>2</td><td>Aleida Alavez Ruiz</td></tr></table></td><td>Respuesta recabada a través de acceso al SIIRFE</td></tr>
</table>

[4] https://www.facebook.com/aleidaalavez/

III. DESECHAMIENTO RESPECTO DE ZEFERINO GÓMEZ VALDOVINOS. Mediante acuerdo de treinta de marzo del presente año, se ordenó el desechamiento de la persona denunciada de referencia, toda vez que no se advirtió su calidad de servidor público, pues así fue informado por personal facultado del poder legislativo de Guerrero, por lo que se considera que los hechos denunciados se tratan de publicaciones en la red social *Facebook* por una persona que no es legislador en la entidad señala por el quejoso, y en ese sentido, en principio, no tiene prohibición alguna para difundir el material denunciado al no tener el carácter de servidor público que le atribuyó el quejoso, por lo que es claro que los hechos, en los términos denunciados no actualizan una violación en materia electoral susceptible de ser conocida por esta autoridad.

En el mismo proveído, se ordenó la certificación de las ligas de internet proporcionadas por el quejoso en su escrito de queja, consistentes en el perfil de Aleida Alvarez Ruíz, Diputada Federal de la LXV legislatura de la Cámara de Diputados, en la red social Facebook. Asimismo, y con el objeto de que esta autoridad cuente con mayores indicios de que la persona denunciada actualmente tiene la calidad de servidora pública, se ordenó certificar diversa información relativa a dicho supuesto.

IV. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. Por último, se admitió a trámite el expediente y se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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.

Lo anterior, por tratarse de un asunto en el que se denuncia, esencialmente, presuntas conductas antijurídicas cometidas por una servidora pública del ámbito federal relacionadas con el Proceso Electoral de Revocación de Mandato, en contravención a lo establecido en los artículos 35, fracción IX, numeral 7; y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en las leyes

reglamentarias sobre la materia, en lo que atañe a las reglas de promoción y difusión de dicho proceso de democracia participativa.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se refirió, el Partido de la Revolución Democrática denuncia, en esencia, la vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a las normas que regulan el proceso de Revocación de Mandato, por:

- La presunta difusión y promoción del proceso de Revocación de Mandato, atribuible a Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados y quienes resulten responsables, toda vez que, a través de su página en la red social *Facebook*, difunde diversas publicaciones en las que, a juicio del denunciante, se advierte su participación en actos relacionados con la difusión y promoción del ejercicio democrático de Revocación de Mandato, atribución exclusiva del Instituto Nacional Electoral.

Estas conductas, a juicio del quejoso vulneran los artículos 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el numeral 27, 32 y 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como por el artículo 37 de Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

Con base en lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que: *se ordene a los servidores públicos denunciados, se abstengan de continuar realizando propaganda gubernamental sobre temas que no están permitidos en el proceso democrático como lo es la Revocación de Mandato y eviten pronunciarse el mismo, porque su actuar transgrede lo dispuesto en la Constitución federal y las leyes secundarias aplicables.*

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS APORTADAS POR EL REPRESENTANTE DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

1. Documental pública. Consistente en las certificaciones de los links https://www.facebook.com/aleidaalavez, y https://congresogro.gob.mx/62/comisiones/integrantes.php?idc=13&idp=16&ids=7&idv1=18&idv2=4&idv3=10 que realice la Secretaria Ejecutiva del Instituto Nacional

Electoral en funciones de Oficialía Electoral, de los sitios de internet que dan cuenta de la realización indebida de lo expresado.

2. Instrumental de actuaciones. Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del presente escrito, en todo lo que beneficie a la parte que representa.

3. 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 los intereses de la parte que representa y del interés público.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Documental pública. Consistente en el acta circunstanciada, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar el contenido de las redes sociales de los servidores públicos denunciados, en específico, de las publicaciones referidas por el denunciante en su escrito inicial.

2. Documental pública. Consistente en oficio PMD/DAJ/185/2021 (sic), firmado por la Presidenta de la Mesa Directiva del Honorable Congreso del Estado de Guerrero, a través del cual manifestó que Zeferino Gómez Valdovinos, no funge como Diputado del Congreso del estado de Guerrero, por no haber sido electo para desempeñar tal cargo.

3. Documental pública. Consistente en impresiones de los resultados obtenidos de la búsqueda realizada en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, de los que se detallan los domicilios registrados de los ciudadanos denunciados.

4. Documental pública. Consistente en el acta circunstanciada, instrumentada el treinta de marzo del presente año por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en el expediente en que se actúa, en la que se hizo constar que Aleida Alavez Ruiz, actualmente se desempeña como Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

5. Documental pública. Consistente en escrito firmado por el Director de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales y delegado de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, a través del cual manifestó que Aleida Alavez Ruiz, es Diputada Federal Propietaria, por el 19 Distrito Electoral

Federal de la Ciudad de México, del Grupo parlamentario de MORENA, de la Sexagésima Quinta Legislatura, sin que a la fecha hubiese solicitado licencia.

CONCLUSIONES PRELIMINARES RELEVANTES PARA EL CASO

- De la verificación hecha por la Unidad Técnica, se obtuvo que la dirección electrónica https://www.facebook.com/aleidaalavez, corresponde al perfil verificado de la red social de *Facebook* de Aleida Alavez Ruiz, del cual se advirtió en el apartado de Información que dicha persona tiene el carácter de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.

- La información antes referida se constató en el portal de Internet de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

- De la certificación de su perfil de Facebook, en particular de la publicación de veintinueve de marzo de dos mil veintidós, se advierte que asistió a un evento organizado por la Cámara de Diputados en su calidad de Diputada Federal en funciones; información que se corroboró con la respuesta proporcionada por el Director de lo Contencioso y Procedimientos Constitucionales y delegado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, que informa que Aleida Alavez Ruiz, es Diputada Federal Propietaria por el 19 Distrito Electoral Federal de la Ciudad de México, del Grupo parlamentario de MORENA, de la Sexagésima Quinta Legislatura, sin que a la fecha hubiese solicitado licencia.

- De las publicaciones denunciadas por el quejoso y de la certificación emitida por la autoridad instructora, se advirtió que en las publicaciones realizadas por Aleida Alavez Ruiz, Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, a través de su perfil verificado de la red social *Facebook,* el diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno y veintidós de marzo del presente año, realizó expresiones relacionadas con el proceso de revocación de mandato que tendrá verificativo el diez de abril próximo, haciendo un llamado de votar a favor de la permanencia del Presidente de la República.

- De las publicaciones antes referidas, se advierte que se difunde y promociona el proceso de Revocación de Mandato, por parte de Aleida Alavez Ruiz, mediante su perfil verificado de la red social *Facebook*, en el que se ostenta como Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a la petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.[5]

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.

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 que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

[5] SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado,

desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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.***[6]

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.

Por su parte, la medida cautelar, en su vertiente 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.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.

[6] [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.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

A. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES A CARGO DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS

En primer lugar, es necesario señalar que el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las y los servidores públicos tienen **en todo tiempo,** la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que está bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Esta obligación tiene como finalidad evitar que las y los funcionarios públicos utilicen los recursos humanos, materiales o financieros a su alcance con motivo de su encargo, para influir en las preferencias electorales de las y los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o candidatura.

Sobre el particular, la exposición de motivos de la Reforma Electoral de 2007, que modificó el artículo 134 constitucional, refiere que *[…] El tercer objetivo que se persigue con la reforma propuesta es de importancia destacada:* ***impedir que actores ajenos a los procesos electorales, incidan en éstas a través de los medios de comunicación****; así como elevar a rango de norma constitucional la regulación a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas como en periodos no electorales. (…) 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 de la competencia electoral. (…) Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta 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 […].*

Así, la adición al artículo 134 constitucional, incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procesos electorales. De esta manera, el constituyente, hizo especial énfasis en tres aspectos:

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

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

c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para fines constitucionales y legalmente previstos[7].

En congruencia con lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales retoma esta disposición en su artículo 449, párrafo 1, inciso d), en donde prevé como infracción de las autoridades o de las y los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales o de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente de gobierno: *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 o candidatas, durante los procesos electorales.*

En ese sentido, es evidente que la esencia de la prohibición o restricción constitucional y legal, consiste en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los que legalmente tienen encomendados y que se abstengan de realizar actos que alteren la equidad en la competencia electoral o que influyan en las preferencias electorales.

En efecto, la Sala Superior[8], ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y por otro lado, 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**.

---

[7] Así lo ha interpretado la Sala Superior.
Ver SUP-REP-162/2018 y acumulados.
[8] Ver SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUP-REP-0006-2019, entre otros.

En específico, se considera que **existe afectación al principio de imparcialidad**, **cuando las personas servidoras públicas, en ejercicio de las funciones propias su cargo, se pronuncian a favor o en contra de alguna persona aspirante, precandidata o candidata, o partido político**.

Así, la Sala Superior ha establecido, en torno al principio de imparcialidad, que las y los servidores públicos **tienen la obligación constitucional de observarlo permanentemente y, con especial atención, durante los procesos de democracia participativa**.

Por su parte, las libertades de expresión y de información son derechos fundamentales cuyo ejercicio encuentra límites y restricciones, en aras de salvaguardar el ejercicio de otros derechos fundamentales y la vigencia de otros principios democráticos. Concretamente, cuando se entrelazan el ejercicio de estas libertades y las funciones de las personas con actividades o proyecciones públicas, tienen un deber reforzado de cuidado para evitar influir o desequilibrar la contienda electoral.

Al respecto, la Sala Superior 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.[9]

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

a. **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[10] 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

[9] Ver SUP-REP-163/2018

[10] 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.

financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública[11].

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

b. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo[12]. 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.

   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.

c. **Poder Judicial.** Encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

   Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

   Por el principio que subyace a este poder, de inicio, el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

---

[11] 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.

[12] 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"

d. **Poder Legislativo**. Encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

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

   Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista**.

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

e. **Órganos autónomos.** Especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público[13].

   Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas[14], **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en los procesos de democracia participativa como el que se encuentra en curso.

Bajo ese contexto, conforme al modelo de comunicación política y otras regulaciones aplicables en nuestro país, las manifestaciones realizadas por las personas servidoras públicas constituyen conductas que tienen un impacto

[13] Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.
[14] Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

relevante en la ciudadanía, por lo que **deben realizarse con mesura y prudencia discursiva, que resulte congruente con sus obligaciones constitucionales de neutralidad e imparcialidad y con el principio de equidad en la contenida electoral**.

Al respecto, cabe señalar que el principio de equidad o de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales es un principio característico de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de los electores; es un principio con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procura asegurar que quienes concurran a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.

Garantizar la equidad de las contiendas es una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales en un sistema democrático, más cuando se torna más competitivo, como lo es, actualmente el sistema electoral mexicano tanto en el ámbito federal y local.

En el sistema electoral mexicano, el principio de equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la Constitución, dicha normativa tiende a garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. Así, el artículo 134 establece prohibiciones tendentes a garantizar la equidad en la contienda electoral, cancela totalmente la posibilidad de que los servidores públicos apliquen los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad entre los partidos políticos.

En suma, un elemento que caracteriza los sistemas democráticos contemporáneos, entre los que no es excepción el que tiene nuestro país, exigen la actuación imparcial de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, de manera que **la difusión de información por las y los servidores públicos, debe hacerse con pleno respeto al principio de equidad en la contienda y a las limitantes previstas por el artículo 134, párrafo 7, de la Ley Fundamental.**

Dicha cuestión encuentra asidero en el criterio sostenido por la Sala Superior en la **tesis V/2016**, de rubro PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).

B. DISPOSICIONES PARTICULARES RELACIONADAS CON LA DIFUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO

En virtud de que el presente caso está relacionado con la probable violación a las normas de difusión del proceso de revocación de mandato, es necesario establecer el marco jurídico que regula, de manera específica, estas cuestiones, así como la correcta interpretación de las normas previstas al efecto.

En el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

> *…*
> *"7o.* ***Queda prohibido el uso de recursos públicos*** *para la recolección de firmas,* ***así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato****.*
>
> ***El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos****. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.*
>
> *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 la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.*
>
> *Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.*
>
> *Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.*
> *…*

Por su parte, en los artículos 14 y 32 a 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, establecen lo siguiente:

> ***Artículo 14.*** *Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.*
>
> *El Instituto vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General, por la inobservancia a este precepto.*

…
***Artículo 32. El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta** al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada.*

Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

~~Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.~~[15]

***Artículo 33.** El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato.*

El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley.

Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

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 la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo

[15] Esta porción normativa fue declarada inconstitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sentencia dictada en la Acción de Inconstitucionalidad 151/2021, el primero de febrero de dos mil veintidós.

> *podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.*
>
> ***Queda prohibido el uso de recursos públicos** para la recolección de firmas**, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.***
>
> ***Artículo 34.** Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión.*
>
> ***Artículo 35.** El Instituto deberá organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, donde prevalecerá la equidad entre las participaciones a favor y en contra.*
>
> *Las ciudadanas y los ciudadanos podrán dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva, salvo las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de la presente Ley.*
> *…*

Por último, el artículo 37 de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato, establecen:

> *Artículo 37. **Queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la RM**. Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de la ciudadanía sobre la RM. La violación a lo establecida en el presente artículo, será conocida por el INE a través del Procedimiento Especial Sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.*

De las disposiciones constitucionales y legales citadas, se advierte lo siguiente:

1. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de difundir la revocación de mandato desde el día siguiente de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y hasta tres días previos a la fecha de la jornada, y la de promover la participación de la ciudadanía en dicho proceso. Para ello, hará uso, entre otros medios, de los tiempos en radio y televisión.

2. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de promover el procedimiento de revocación de mandato de forma objetiva, imparcial y con fines informativos. La cual de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

3. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de promover la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato, a través de los tiempos de radio y televisión que le corresponden al Instituto.

4. La **prohibición** de las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, alcaldías, partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.

5. La **prohibición a las personas físicas o morales**, sea a título propio o por cuenta de terceros, **para contratar propaganda en radio y televisión** dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.

7. La **obligación** de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno de suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación del proceso de revocación de mandato, con excepción de las campañas de información relativas a los servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.

8. La **prohibición de utilizar recursos públicos** para la recolección de firmas o **con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.**

9. La **prohibición** de publicar o difundir encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión, desde los 3 días anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas.

10. La **obligación** del Instituto Nacional Electoral de organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos.

11. El **derecho** de la ciudadanía, de forma individual o colectiva, de dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, con excepción de la contratación de tiempos en radio y televisión.

Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones

contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato

No se ignora que, el diecisiete de marzo del presente año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto* antes referido y que dicho decreto entró en vigor al día siguiente, esto es, el dieciocho de marzo de dos mil veintidós.

Asimismo, se considera que el decreto no es aplicable, por las siguientes razones:

- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Especializada, órgano resolutor del presente procedimiento, señaló que el decreto no puede aplicarse en este momento porque sería contrario al artículo 105 constitucional.

Al respecto la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SRE-PSC-33/2022, determinó lo siguiente:

> *"En principio, el Alto Tribunal ha señalado que los ejercicios de interpretación legislativa no deben contenerse en el mismo texto del ordenamiento legal, pues de lo contrario estaríamos hablando de una modificación de la propia legislación[16] y ha referido[17] que los resultados de dicha interpretación cumplen con las características de* ***generalidad***[18], ***abstracción***[19] *e* ***impersonalidad***[20], *por lo que debe atenderse al aplicar la legislación involucrada.*
>
> *Ahora bien, en lo relativo a la interpretación legislativa de* ***leyes electorales****, la Corte ha señalado[21] que, con base en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la Constitución[22], para que una interpretación legislativa que se realiza* ***una vez iniciado un proceso electoral*** *pueda* ***aplicarse*** *en el mismo, su contenido no debe suponer una* ***modificación fundamental*** *a la legislación correspondiente.*

[16] Jurisprudencia 69/2005 de rubro "LEYES. SU INTERPRETACIÓN NO SÓLO COMPETE AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN A TRAVÉS DE SUS RESOLUCIONES, SINO TAMBIÉN AL ÓRGANO LEGISLATIVO CORRESPONDIENTE, SIEMPRE Y CUANDO CUMPLA LOS MISMOS REQUISITOS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA SU FORMACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, julio 2005, página 790. Si bien en la jurisprudencia se interpreta legislación de Nuevo León, la razón esencial del criterio es aplicable al ejercicio legislativo que nos ocupa y que se basa en el artículo 72, inciso f) de la Constitución.
[17] Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas.
[18] Se destina al mismo universo de personas obligadas que la ley que interpreta.
[19] La interpretación que se realiza debe aplicarse a un número indeterminado de casos.
[20] La interpretación se crea para aplicarse a un número indeterminado de personas.
[21] Acción de Inconstitucionalidad 26/2004 y acumuladas.
[22] En la Acción de Inconstitucionalidad citada se aborda un inciso del 105 constitucional que se encontraba vigente al momento de resolver esa causa, pero la prohibición constitucional involucrada es la misma que se analiza en la causa.

*En este punto, la Corte refiere que los ejercicios de interpretación pueden calificarse como **fundamentales** cuando: recogen los principios rectores en la materia que rigen o porque son esenciales en cuanto a que no puede prescindirse de ellas por la institución o principio que regulan**.***

*En el presente caso, al momento de publicarse el **decreto de interpretación legislativa que nos ocupa** se encuentran en curso los procesos electorales locales de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas y su resultado interpretativo constituye una **modificación fundamental** a la legislación que regula e impacta en esos ejercicios, esencialmente por los siguientes motivos:*

Primero, porque lo que se interpreta es el artículo 449 de la Ley Electoral que regula las infracciones que pueden cometer las personas servidoras públicas de todos los ámbitos de gobierno, cuyas actuaciones, como se ha acreditado en la presente causa, son susceptibles de vulnerar los principios rectores para el desarrollo de dichas elecciones.

Esto es así, toda vez que el establecimiento de un sistema de conductas e infracciones enmarcan el ámbito de actuación tanto de los competidores electorales como de las autoridades que, en su caso, habrán de aplicarla.

Se habla, en suma, del establecimiento previo de las reglas, términos y consecuencias de toda contienda comicial en la que habrán de renovarse por el voto popular distintos cargos públicos, todo lo cual conforma un sistema electoral que privilegia el conocimiento previo del marco de actuación de quienes intervienen en dichos procesos, condición fundamental y piedra angular de la garantía constitucional de equidad en la contienda y de la integridad electoral.

Segundo, porque se interpretan los alcances de:

- ***Propaganda gubernamental**, que es el elemento base para definir los límites a los ejercicios de comunicación gubernamental, por cualquier medio de comunicación y, por consiguiente, del principio de equidad en la competencia electoral.*
- ***Imparcialidad en el uso de recursos públicos**, que constituye un límite a la actuación de las personas servidoras públicas en el marco de los procesos electorales y también tutela el principio de equidad en la competencia.*

*Así, el ejercicio de **interpretación legislativa** analizado **no puede ser válidamente aplicado en la presente causa** al tratarse de una **modificación fundamental** al marco normativo una vez que han iniciado los procesos electorales en los que tiene aplicación."*

De lo anterior, se observa que la argumentación de la Sala Regional Especializada se centra en los procesos electorales locales que actualmente se encuentran en curso, sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha equiparado los procesos de democracia directa a los procesos electorales.

En efecto el referido órgano jurisdiccional,[23] ha sostenido que si bien el proceso de revocación de mandato no se trata como tal de un proceso electoral ordinario, en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular; lo cierto es que se trata de un proceso comicial en el que fue voluntad tanto del constituyente, como del legislador ordinario limitar expresamente el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como para fines de **promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato,** conforme a lo dispuesto por el referido artículo 35, fracción IX, párrafo séptimo de la Constitución general.

Al respecto, resulta aplicable la tesis XLIX/2016 del mismo órgano jurisdiccional cuyo rubro y texto se transcriben a continuación.

> ***"MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.-*** *La inclusión de la iniciativa ciudadana y consulta popular en el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica el reconocimiento de los mecanismos de democracia directa, como vías para el ejercicio del derecho humano de votar, lo cual es acorde a lo establecido en los artículos 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, párrafo primero, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén el derecho de participación política de manera directa o mediante representantes libremente elegidos. En ese contexto, el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso."*

De lo anterior, se concluye que, sin cuestionar la validez del Decreto en cuestión, la temporalidad en que se emitió, en conjunto con las temáticas que interpretó, obliga a analizarlo a la luz de los principios constitucionales, especialmente el principio democrático y el de certeza, previsto en el artículo 105, fracción II, de la constitución, en el que se prevé que las leyes electorales, federal y locales, deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que

[23] Dicho criterio lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-REP-33/2022 Y ACUMULADOS resuelto el veintidós de febrero del año en curso y SUP-REP-20/2022, resuelto el cinco febrero del presente año.

vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En ese sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación[24] ha señalado que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de las y los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

En tal sentido, el referido órgano jurisdiccional sostuvo que el art 105, fracción II, de la Constitución, establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales".

De igual forma, por cuanto hace al principio de certeza, la Sala Superior[25], de manera reiterada, ha establecido que dicho principio consiste en que los participantes en cualquier procedimiento electoral conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal de los comicios democráticos, para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos políticos, de modo tal que estén enterados previamente, con claridad y seguridad, sobre las reglas a que está sujeto el proceso respectivo.

Asimismo, es importante destacar que el veintiuno de marzo del año en curso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-84/2022 y acumulados, determinó que el “Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto t séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato”, no resulta aplicable en la instancia cautelar, conforme a lo siguiente:

---

[24] Tesis: P./J. 87/2007 ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Jurisprudencia P./J. 98/2006, de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO”

[25] Lo anterior lo sostuvo el referido órgano jurisdiccional, en el SUP-CDC-10/2017

"Por último, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que el diecisiete de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato" y entró en vigor al día siguiente. No obstante, se considera que el mismo no resulta aplicable en la instancia cautelar y no resulta procedente su análisis para efectos de determinar si la autoridad responsable actuó conforme a derecho en la emisión de su resolución, atendiendo a lo siguiente:

En principio, la autoridad responsable actuó en instancia cautelar con base en las probanzas e indicios respecto de los hechos denunciados y el sistema normativo aplicable, atendiendo a los principios y valores que informan dicho sistema en torno a la prohibición constitucional y legal de difundir propaganda electoral.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que el análisis del actuar de dicha autoridad debe ceñirse a los elementos con que contaba al momento de emitir la resolución respectiva, máxime que esta se circunscribe a determinar la procedencia de las medidas cautelares solicitadas y no a la determinación sobre si las normas aplicables al caso fueron efectivamente vulneradas por las conductas denunciadas.

Así, el análisis respectivo debe realizarse atendiendo a las circunstancias que la autoridad responsable debía considerar para efectos de determinar si resultaban procedentes las medidas cautelares, específicamente, si se tenían por cumplidos los elementos que esta Sala Superior ha definido para dictar dichas medidas: La existencia de una posible violación a un derecho o principio tutelado, y el peligro en la demora.

Ante ello, la autoridad realizó el análisis preliminar necesario en relación con los principios que tutelan la prohibición constitucional de difundir propaganda gubernamental en periodo prohibido por la revocación de mandato y el peligro de un daño a dichos principios como bienes jurídicamente tutelados, sin que para ello fuera necesaria una determinación de fondo que implicara la subsunción de la conducta a la norma supuestamente conculcada.

Ante tal circunstancia, la definición sobre si los hechos denunciados constituyen difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido corresponde a la determinación de fondo que en su momento emita la autoridad electoral, y no a un análisis preliminar, propio de las medidas cautelares.

Lo anterior porque para definir si se cometió la infracción denunciada, la autoridad electoral debe estudiar si los hechos se subsumen en la hipótesis prevista por la norma, y en ese ejercicio jurídico, determinar qué interpretación de la norma le resulta aplicable.

En cambio, en el presente asunto, esta Sala Superior únicamente se pronuncia respecto de si el acto impugnado resulta conforme a Derecho, de acuerdo con los

elementos probatorios contenidos en el expediente, las normas vigentes al momento de su expedición y los razonamientos de la autoridad responsable.

En este sentido, conforme lo establecido por el máximo tribunal en la materia, el Decreto de referencia no puede considerarse aplicable en esta instancia cautelar, pues ello concierne al fondo del asunto, donde se determinará si se cometió o no la infracción denunciada, determinando qué interpretación de la norma le resulta aplicable.

Finalmente, y para mayor abundamiento cabe señalar que **la Sala Superior en la sentencia dictada el veintiocho de marzo de dos mil veintidós, en el SUP-REP-96/2022, determinó la inaplicabilidad del referido "Decreto** por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto t séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato", por las razones siguientes:

"V. INAPLICABILIDAD DEL DECRETO DE INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA

El diecisiete de marzo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental, principio de imparcialidad y aplicación de sanciones contenidas en los artículos 449, numeral 1, incisos b), c), d) y e) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 33, párrafos quinto, sexto y séptimo y 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato", el cual entró en vigor al día siguiente.

(…)

Así, en una evolución de criterio, esta Sala Superior considera que procede analizar la aplicabilidad del Decreto de interpretación auténtica, dada la temática que aborda y la necesidad de identificar el Derecho aplicable.

En efecto, en la resolución de las medidas cautelares deben valorarse de manera preliminar los hechos denunciados, con el propósito de verificar, fundamentalmente, si existe una posible violación al orden jurídico y algún peligro en la demora de un remedio judicial.

Ese análisis preliminar implica verificar si los hechos denunciados pueden ser constitutivos de infracción y ponderar la urgencia de tomar medidas inmediatas para que cesen las conductas presuntamente infractoras con el fin de evitar la consumación de daños que podrían ser de difícil o imposible reparación, conservando así la materia del litigio y evitar que una posible sentencia estimatoria se torne ilusoria.

Si en el caso concreto se denunció la difusión propaganda gubernamental en periodo prohibido en el contexto del desarrollo del proceso de revocación de mandato, para resolver sobre la legalidad del dictado de medidas cautelares debe analizarse, entre otros aspectos, si las conductas denunciadas, preliminarmente, pueden ser constitutivas de dicha infracción.

Ello se logra analizando la normativa que prevé la infracción que se considera cometida, así como los hechos narrados y las pruebas del caso.

Así, si el Decreto de interpretación auténtica versa sobre lo que debe entenderse por propaganda gubernamental, entonces resulta procedente analizar si resulta aplicable o no, como parte del estudio preliminar propio de las medidas cautelares.

Aunado a lo anterior, y dada la cercanía de la jornada de votación del proceso de revocación de mandato, se estima pertinente y necesario tal abordaje, a efecto de dar certeza sobre esa cuestión tanto a la ciudadanía como a los distintos actores políticos y autoridades electorales.

(…)

4. La interpretación auténtica no puede ser contraria al artículo 105 de la Constitución.

Sobre esta última cuestión, debe tenerse en cuenta que ***el artículo 105, fracción II de la Constitución*** *establece, en su penúltimo párrafo, que las leyes electorales (federal y locales) deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y* ***durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.***

La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que las modificaciones legales fundamentales, para efectos de esa disposición constitucional, son aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

Bajo esta premisa, este órgano jurisdiccional considera que el Decreto de interpretación auténtica tuvo como finalidad modificar el marco jurídico aplicable al proceso de revocación de mandato en lo referente a la clase de expresiones que son admisibles durante su desarrollo.

En efecto, con la entrada en vigor del Decreto de interpretación auténtica, fundamentalmente se determinó que las expresiones de propaganda gubernamental que emitan los servidores públicos no serán consideradas como tal para efectos de la prohibición de su difusión durante el periodo que va de la convocatoria a la jornada electoral del proceso de revocación de mandato.

Así, el Decreto de interpretación auténtica eliminó una obligación de no hacer dirigida a las personas servidores públicas, la cual, como ya se evidenció, se encontraba plenamente activa previo a su entrada en vigor, pues el texto normativo, en su nivel constitucional o legislativo, no establecía excepción alguna dirigida a esta clase de sujetos.

En este sentido, el Decreto de interpretación auténtica trastocó uno de los aspectos fundamentales del proceso de revocación de mandato, al modificar una regla atinente al contenido admisible en el debate político que durante su desarrollo puede válidamente generarse.

5. Conclusión: el Decreto de interpretación auténtica es inaplicable.

Visto lo anterior, es claro que el Decreto de interpretación auténtica no es una instancia válida de derecho aplicable, ya que:

i) *No realiza una interpretación auténtica del término "propaganda gubernamental" que pretenda aclarar su significado, sino que excede el ejercicio de dicha facultad al establecer una excepción sobre quién puede emitir propaganda gubernamental en el contexto de un proceso de revocación de mandato.*

ii) *Con lo anterior, se contraria al texto del artículo 35, fracción IX, apartado 7° de la Constitución, el cual no prevé excepción alguna para la difusión de propaganda gubernamental por parte de las personas servidoras públicas en los procesos de revocación de mandato.*

iii) *En todo caso, la excepción que el Decreto de interpretación auténtica pretende generar redundaría en una modificación a un aspecto fundamental del proceso de revocación de mandato que actualmente se encuentra en desarrollo, tal y como lo es su modelo de comunicación política, lo cual está prohibido a nivel constitucional por el artículo 105.*

Por todo lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que con la actual configuración del sistema normativo, en un análisis preliminar, propio de sede cautelar, el Decreto de interpretación auténtica es inaplicable a los casos de revocación de mandato, lo que incluye a las controversias que surjan en el desarrollo del actual proceso, ya sea en sede cautelar o en el análisis de fondo.

Aunado a lo antes expuesto y en razón de la determinación emitida por la Sala Superior en la sentencia de veintiocho de marzo de dos mil veintidós, el **Decreto de interpretación auténtica es inaplicable a los casos de revocación de mandato, lo que incluye a las controversias que surjan en el desarrollo del actual proceso, ya sea en sede cautelar o en el análisis de fondo.**

C. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES Y SUS RESTRICCIONES

En torno a la importancia de la libertad de expresión en los procesos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente su Opinión Consultiva OC-5/85, el informe anual 2009 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones realizada por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han sostenido, esencialmente, lo siguiente:

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastón fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa[26].
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas[27].

[26] Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTA DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.
[27] Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión[28].

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador[29].
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión[30].
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

Resulta aplicable la jurisprudencia 19/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se rubro y texto:

---

[28] Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

[29] Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

[30] Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65

> **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.** De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y *2,* así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre los usuarios o no, generando la posibilidad de que los usuarios o invitados, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

En muchas de las redes sociales como Twitter e Instagram, se ofrece el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en redes como Facebook, Twitter o Instagram, los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Estas características de las redes sociales, generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión personal de quién las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Resulta aplicable la jurisprudencia 18/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

> ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.*** *De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.*

En este sentido, como es sabido, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y promocionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-43/2018, determinó que las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en Internet resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

> ***LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.*** *Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (II!) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones a! ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no*

> *debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.*

Con relación a este tópico, también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y "Noticias Falsas", Desinformación y Propaganda emitida en Viena el tres de marzo de dos mil diecisiete, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante de la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *en materia electoral resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia*[31]*.*

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6 constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre los usuarios, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

[31] Véase SUP-REP-542/2015

De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto debe valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.

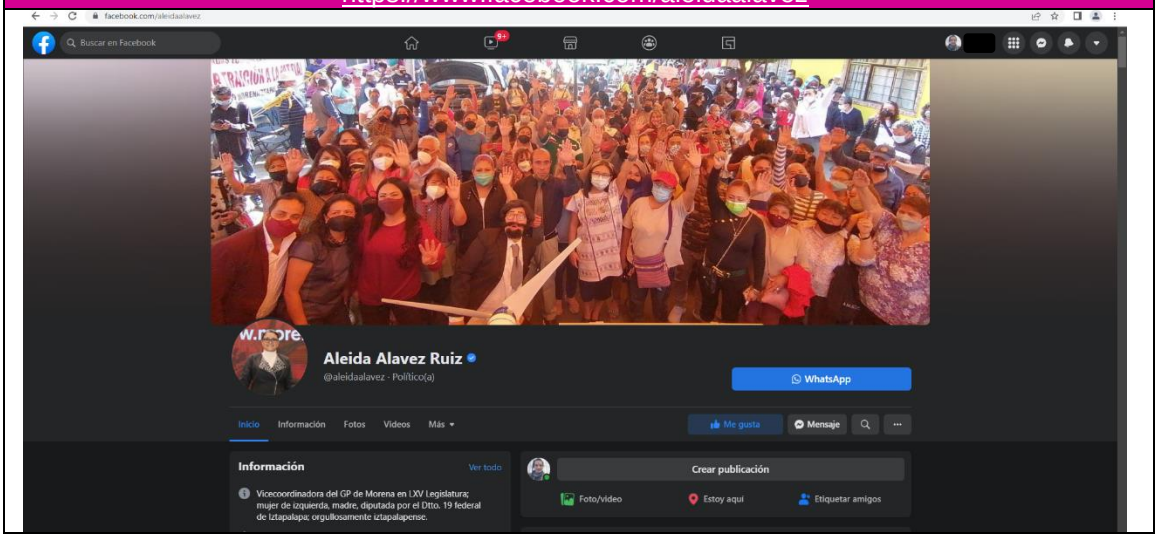
Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

Sobre esta base, enseguida se analiza el presente asunto.

II. CONDUCTA DENUNCIADA

A continuación, se muestra el contenido de las publicaciones denunciadas.

Aleida Alavez Ruiz
https://www.facebook.com/aleidaalavez



Aleida Alavez Ruiz https://www.facebook.com/aleidaalavez	
Publicación del 17 de marzo con texto: *¡Ya volvimos a salir! Todas y todos a votar este 10 de abril porque el Presidente López Obrador Siga en la Presidencia.* *Sigamos haciendo historia, porque el pueblo pone y el pueblo quita.* Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5005148166236387	
Publicación del 18 de marzo con texto: *La gente está volviendo a salir a las plazas y calles a expresarse para que el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador siga en su cargo.* *El 10 de abril vota otra vez por Andrés y ejerce tu derecho a decidir.* *¡Ya volvimos a salir!* Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5007524369332100	

Aleida Alavez Ruiz https://www.facebook.com/aleidaalavez	
Publicación del 19 de marzo con texto: *Salimos con las y los ciudadanos a defender nuestro derecho a expresarnos, a decidir informados; no nos engañan esos intentos de confundir y la gente lo sabe y apoya la consulta sobre revocación de mandato de este 10 de abril.* *Todas y todos a participar y votar porque Andrés Manuel López Obrador siga como Presidente de la República.* *¡Ya volvimos a salir!* Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5009595265791677	
Publicación del 20 de marzo con una videograbación con duración de veintiséis segundos. Transcripción del audio percibido: ***(Multitud vitoreando):*** *¡Que sí, que sí, que siga Andres Manuel! ¡Que sí, que sí, que siga Andres Manuel!...* ***Voz en off de mujer:*** *¡Que sí, que sí, que siga Andres Manuel! Todos a participar este 10 de abril* Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/777517546555267/	

Aleida Alavez Ruiz https://www.facebook.com/aleidaalavez	
Publicación del 21 de marzo con texto: *¡Ya volvimos a salir!* *Esta tarde en el Monumento a la Revolución, con electricistas democráticos del SME, volvimos a constatar el apoyo de las y los mexicanos a la 4T.* *Ahí, juntos, reafirmamos que vamos a participar este 10 de abril en la consulta sobre revocación de mandato para que AMLO se quede.* *Y vamos a seguir informando sobre nuestra reforma eléctrica, la que regresa a los mexicanos este recurso.* Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5015156448568892	
Publicación del 22 de marzo con una videograbación con duración de un minuto con veinticuatro segundos. <u>Transcripción del audio percibido:</u> ***Aleida Alavez:*** *Estamos aquí en la Colonia Avante, en un ejercicio de radio bocina que hace nuestro compañero Paulo, Concejal aquí en Coyoacán, y están externando sus sentimientos todos los que participan. Que esperan en el país, que esperan en la ciudad, que esperan en Coyoacán que suceda, a partir de esta transformación que estamos viviendo; y bueno, veo aquí un mensaje de Liliana, muy bonito, que me gustaría que tú nos lo dijeras, ya lo escribiste, pero de ti, de tu corazón.* ***Liliana:*** *Pues yo quiero un mejor Coyoacán, quiero que la cuarta siga, quiero que mis hijos sean libres, quiero que los vecinos de Coyoacán tengan una mejor educación, quiero que los adultos mayores, los niños sean alegres. Yo creo mucho en la frase esta que dice que hay que leer para ser libres; quiero que un Coyoacán sin corrupción, quiero y veo que en este gobierno de la cuarta, los jóvenes han encontrado un mejor futuro. Y yo creo y quiero que continúe la cuarta aquí en Coyoacán y en toda la ciudad. Gracias.* ***Aleida Alavez:*** *Pues queremos que siga la cuarta transformación, que siga nuestro presidente. Este 10 de Abril no dejen de participar en la consulta ciudadana.*	

Aleida Alavez Ruiz https://www.facebook.com/aleidaalavez	
Dirección electrónica: https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/501785518283878/	

Del contenido de la publicación, se destaca lo siguiente:

- De las publicaciones alojadas en los links https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5005148166236387; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5007524369332100; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5009595265791677; https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/777517546555267/; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5015156448568892, y https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/501785518283878/, se advierte la imagen y nombre de Aleida Alavez Ruiz y la insignia azul de cuenta oficial o verificada, seguido del usuario de la red social *Facebook*.

- A través de las publicaciones realizadas por la Diputada Aleida Alavez Ruiz, el 17, 18, 19, 20, 21 y 22 de marzo del presente año, se advirtió las siguientes expresiones que llaman a votar por la permanencia del Presidente de la República en el Proceso Electoral de Revocación de Mandato:

  - Publicación del 17 de marzo: ***Todas y todos a votar este 10 de abril porque el Presidente López Obrador Siga en la Presidencia.***
  - Publicación del *18 de marzo:* ***El 10 de abril vota otra vez por Andrés***
  - Publicación del 19 de marzo: ***Todas y todos a participar y votar porque Andrés Manuel López Obrador siga como Presidente de la República.***
  - Publicación del 20 de marzo: ***¡Que sí, que sí, que siga Andres Manuel! Todos a participar este 10 de abril***
  - Publicación del 21 de marzo: ***reafirmamos que vamos a participar este 10 de abril en la consulta sobre revocación de mandato para que AMLO se quede.***
  - Publicación del *22 de marzo:* ***Pues queremos que siga la cuarta transformación, que siga nuestro presidente.***

- Asimismo, través de las publicaciones realizadas por la Diputada Federal citada, en su perfil de la red social Facebook, los días 18, 19, 20, y 22 de marzo del presente año, se advirtió las siguientes expresiones que promueven el Proceso Electoral de Revocación de Mandato:

- Publicación del 18 de marzo: (referente al día de la Jornada Electiva) ***ejerce tu derecho a decidir***
- Publicación del *19 de marzo:* ***la gente lo sabe y apoya la consulta sobre revocación de mandato de este 10 de abril.***
- Publicación del 20 de marzo: ***Todos a participar este 10 de abril***
- Publicación del 22 de marzo: ***Este 10 de Abril no dejen de participar en la consulta ciudadana.***

III. DECISIÓN

A. DIFUSIÓN DEL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **procedente** el dictado de la medida cautelar solicitada por el quejoso, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que las publicaciones realizadas por Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, si difunden y promocionan indebidamente el proceso de Revocación de Mandato, lo anterior de conformidad a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, debe reiterarse que, en materia de revocación de mandato, la normativa constitucional y legal establece obligaciones y prohibiciones a cargo de las personas servidoras públicas, así como el deber reforzado de éstas de conducirse con estricto apego a los principios que conforman la figura aludida, a fin de garantizar condiciones justas y equitativas en dicho proceso.

En el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el numeral 7, establece **la prohibición del uso de recursos** públicos para la recolección de firmas, así como **con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato**, prohibición que es recogida por los artículos 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como por el artículo 37 de Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

Se considera que los artículos precisados, tienen vínculo directo con el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución General, que establece que las y los servidores públicos tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Esta obligación tiene como finalidad evitar que las y los funcionarios públicos utilicen recursos humanos, materiales o financieros a alcance con motivo de su encargo, para influir en procesos democráticos.

Sobre el particular, la exposición de motivos de la reforma electoral de 2007, que modificó el artículo 134 constitucional, refiere que *[…] El tercer objetivo que se persigue con la reforma propuesta es de importancia destacada:* ***impedir que actores ajenos a los procesos electorales, incidan en éstas a través de los medios de comunicación****; así como elevar a rango de norma constitucional la regulación a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas como en periodos no electorales. (…) 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 de la competencia electoral. (…) Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta 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 […].*

Bien entonces, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que **los hechos denunciados pudieran ser contrarios a las disposiciones constitucionales y legales indicadas**, debido a que, aparentemente, se está en presencia de la **promoción indebida del proceso de revocación de mandato** que tendrá verificativo el próximo diez de abril del año en curso, **atribuible a Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados.**

En efecto, en la Diputada Federal en comento, a través de su perfil de la red social *Facebook,* emitió una serie de manifestaciones relacionadas con el actual Proceso de Revocación de Mandato que, del análisis del contexto de las publicaciones, de forma preliminar se puede advertir la difusión y promoción indebida del multicitado proceso electivo.

Para mayor referencia y como ejemplo se insertan las manifestaciones referidas con anterioridad.

- 17 de marzo: ***Todas y todos a votar este 10 de abril porque el Presidente López Obrador Siga en la Presidencia.***

- *18 de marzo:* ***El 10 de abril vota otra vez por Andrés y ejerce tu derecho a decidir*** (referente al día de la Jornada Electiva).

- 19 de marzo: "***Todas y todos a participar y votar porque Andrés Manuel López Obrador siga como Presidente de la República." y "la gente lo sabe y apoya la consulta sobre revocación de mandato de este 10 de abril."***

- 20 de marzo: "*¡**Que sí, que sí, que siga Andres Manuel! Todos a participar este 10 de abril" y "Todos a participar este 10 de abril"***

- 21 de marzo: "***reafirmamos que vamos a participar este 10 de abril en la consulta sobre revocación de mandato para que AMLO se quede."***

- *22 de marzo:* ***"Pues queremos que siga la cuarta transformación, que siga nuestro presidente" y "Este 10 de Abril no dejen de participar en la consulta ciudadana."***

Aunado a lo expuesto, se concluye que la conducta atribuida a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, podría ser contraria a la prohibición constitucional y legal consistente en que los servidores públicos promuevan el proceso de revocación de mandato**, mediante el uso de recursos o a través de espacios públicos, por las razones indicadas y si se toma en consideración los siguientes elementos y aspectos que rodean a este caso:

a) Tipo y sentido de las expresiones. El contenido de las publicaciones controvertidas promueve el proceso electoral de Revocación de Mandato y adicional a ello, llama a votar por la permanencia del Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, con las frases referidas con anterioridad.

b) Calidad y tipo de servidor público. Aleida Alavez Ruiz, es servidora pública con responsabilidades del más alto nivel, destacado y trascendente en sus opiniones y consideraciones por lo que debe tener especial cuidado y un deber reforzado de neutralidad respecto de sus consideraciones, según se fundamentó.

c) Tiempo. Los hechos denunciados tuvieron verificativo del 17 al 22 de marzo del presente año. Esto es, a próximos días de la Jornada que llevará a cabo el 10 de abril de 2022, de conformidad con la convocatoria emitida por esta autoridad electoral nacional, siendo que en dicha jornada las y los ciudadanos acudirán ante las mesas directivas de casilla para expresar el

sentido de su voluntad, por tanto, las publicaciones denunciadas sí podrían tener impacto en la misma.

d) Medio. La conducta denunciada se realizó en el **espacio público y verificado** (página de Facebook) perteneciente a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.**

Las características, circunstancias y contexto del caso, analizados a la luz del marco jurídico expuesto párrafos arriba, permiten arribar a la conclusión preliminar consistente en que **los hechos denunciados son posiblemente ilícitos**, porque una funcionaria publica de nivel federal, ha publicado en su red social verificada *Facebook,* su asistencia y participación en diversos eventos del 17 al 22 de marzo del año en curso, lo cual podría implicar el uso de recursos públicos, aunado a que difunde y publicita indebidamente el proceso de revocación de mandato.

Se insiste que esta conducta pudiera ser ilícita, porque, **la publicitación que hace del proceso de revocación de mandato, a través de su página de Facebook, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como de la asistencia a diversos eventos,** tendrían un impacto amplio en la ciudadanía, en virtud del posicionamiento que difunde, en contravención a la normativa constitucional y legal citada, y 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, según se explicó y fundamentó, ya que, en principio, la revocación de mandato es un instrumento que acorde al marco normativo, debe solicitarse por la ciudadanía y promocionarse exclusivamente por este Instituto, sin que las autoridades estén jurídicamente facultadas para hacerlo.

En este sentido, y bajo la apariencia del buen derecho, se puede advertir que las publicaciones materia del presente estudio, realizadas por **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante su página verificada en la red social Facebook, del diecisiete al veintidós del mes y año en curso, se** promueve el proceso electoral de Revocación de Mandato y llama a votar por la permanencia del Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, es, en apariencia del buen derecho, contraria a la normativa sobre la materia, toda vez que podría **influir en la opinión de las y los ciudadanos**[32].

[32] Tal y como se advierte del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan

En tal virtud, cabe señalar que al ser el proceso de Revocación de Mandato un mecanismo de participación ciudadana, es necesario establecer los límites de actuación para los servidores públicos a fin de garantizar el derecho de la ciudadanía de formar libremente su opinión y de que su participación en los ejercicios democráticos sea libre e informada para que la ciudadanía pueda determinar lo que mejor le convenga sin que nadie influya en su decisión.

En este sentido, tanto el legislador como la Suprema Corte de Justicia de la Nación han determinado que sea este Instituto quien asuma de manera exclusiva la responsabilidad de promover la participación ciudadana protegiendo así la autonomía de la voluntad ciudadana dando sentido a los principios de imparcialidad y neutralidad.

Esto significa que para los servidores públicos existe una prohibición constitucional y legal, que alcanza también a los partidos políticos, y se constituye como una regla específica para los procedimientos de participación ciudadana con la finalidad de salvaguardar la libertad de la ciudadanía y no para coartar la libertad de expresión de los funcionarios públicos.

A partir de lo expuesto y explicado, es que se arriba a la conclusión preliminar que las publicaciones atribuidas a la servidora pública **Aleida Alavez Ruiz, promueven el proceso de revocación de mandato, de forma indebida,** por lo que es necesario y justificado el dictado de medidas cautelares a fin de que se cumpla la normativa constitucional, legal y reglamentaria precisada y se proteja la libre opinión y el sentido de la decisión de la ciudadanía, y se ajuste a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, en el contexto del actual proceso de revocación de mandato cuya jornada será en próximo diez de abril.

EFECTOS

- Se ordena a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** para que, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas,**

---

diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato, en el cual se sostuvo, respecto de las disposiciones en estudio, que: "*Se establece claramente la facultad exclusiva del Instituto Nacional Electoral para promover la participación de la ciudadanía en los procesos de consulta popular y revocación de mandato, así como la prohibición para la contratación -de parte de los particulares y las entidades de interés público- de propaganda dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares. Como consecuencia natural de ello,* ***se prohíbe la propaganda gubernamental con esos fines****.* (…)"

realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la publicación que se encuentra alojada en los vínculos de Internet: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5005148166236387; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5007524369332100; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5009595265791677; https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/777517546555267/; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5015156448568892, y https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/501785518283878/.

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

Criterio similar, sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos ACQyD-INE-161/2021 y ACQyD-INE-13/2022, emitidos en los expedientes UT/SCG/PE/PRD/CG/363/2021 Y SU ACUMULADO y UT/SCG/PE/PRD/CG/25/2022.

Finalmente, no pasa inadvertido que el quejoso denunció además de las conductas expuestas la utilización indebida de recursos públicos, atribuible a la denunciada, cuestión que es un tópico respecto del cual esta Comisión de Quejas no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al **fondo** del asunto.

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."*

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación **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 procedencia 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.

B. TUTELA PREVENTIVA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es improcedente el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por las razones y para los efectos que enseguida se explican y detallan.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que si bien los hechos denunciados pudieran resultar ilegales conforme a lo argumentado en el apartado anterior, debido a que, aparentemente, se está en presencia de **difusión ilegal del proceso de revocación de mandato**, atribuible a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** la solicitud de dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva realizada por el partido denunciante, versa sobre hechos futuros de realización incierta.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en principio, 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, según lo establecido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.

En el presente caso, las constancias del expediente no arrojan elemento o dato que sirva de base para considerar que el acto denunciado continuará o se repetirá y, consecuentemente, que se justifique una medida cautelar bajo esta modalidad.

En efecto, si bien se consideró, desde una óptica preliminar, que los hechos denunciados pudieran resultar ilícitos por constituir la promoción del proceso de revocación de mandato, de forma indebida, lo que pudiera afectar la libertad y las preferencias ciudadanas, esta Comisión considera que no se surten los requisitos

previstos en la citada jurisprudencia relativos a que dicha conducta continuará o se repetirá en el tiempo porque, en este momento, no se cuenta con constancia o prueba en ese sentido, de ahí que no resulte procedente otorgar una medida cautelar, en la vertiente de tutela preventiva.

Sin embargo, dadas las características y contexto del caso, particularmente el hecho de que actualmente está en curso el proceso de revocación de mandato y que se debe garantizar que la ciudadanía emita libremente su decisión el día de la jornada; y que la conducta denunciada fue realizada por una diputada federal, es decir persona servidora pública adscrita al Poder Legislativo Federal, quien realizó publicaciones que promueve el proceso electoral de Revocación de Mandato y adicional a ello, llamó a votar por la permanencia del Presidente de la República Mexicana, Andrés Manuel López Obrador, con las frases referidas en el apartado que antecede, ha lugar a reiterar a dicha persona servidora pública que el modelo constitucional y legal vigente prohíbe la difusión **del uso de recursos públicos** para la recolección de firmas, así como **con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato**,[33] en los términos y por las razones y fundamentos jurídicos explicados previamente.

Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-20/2022 y acumulados, reiteró que, el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas, es un elemento relevante para observar **el especial deber de cuidando que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**

Así, quienes tienen funciones, tales como **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** que difundió y promociono el proceso electivo multicitado, **enfrenta limitaciones más estrictas,** pues su cargo le permite disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta los poderes legislativos, 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, dicha persona servidora pública **debe tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite**, de manera individual, como es

[33] Artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el numeral 7, prohibición que es recogida por los artículos 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como por el artículo 37 de Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

el caso bajo estudio, **y que pueda derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con el proceso de revocación de mandato.**

En efecto, la Sala Superior[34], ha sostenido que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, entre otros, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales, y por otro lado, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos democráticos o en la voluntad de la ciudadanía.

Por tanto, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas -como la advertida en este asunto-, o continúan o se repiten en lo futuro, entonces esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se desarrolla el proceso de revocación de mandato.

En este sentido y por las razones indicadas, es necesario y pertinente que esta Comisión de Quejas y Denuncias emita el presente pronunciamiento que tiene como destinataria a los servidores públicos de todos los ámbitos y niveles de gobierno, especialmente y de manera destacada, a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** a fin de que, **en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalcándole, por una parte, la prohibición del uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato,[35] y, por otra parte, la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no influir en la opinión ciudadana.**

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

---

[34] Ver SUP-RAP-405/2012, SUP-RAP-105/2014, SUP-REP-0121-2019, SUP-REP-0113-2019, SUP-REP-0069-2019, SUP-REP-0006-2019, entre otros

[35] Artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el numeral 7, prohibición que es recogida por los artículos 33 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como por el artículo 37 de Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la Organización de la Revocación de Mandato.

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **procedente** la adopción de medidas cautelares, respecto de las publicaciones denunciadas, alojadas en la página de la red social *Facebook*, alojadas en el link https://www.facebook.com/aleidaalavez, en los términos y por las razones establecidas considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se ordena a **Aleida Alavez Ruiz, en su calidad de Diputada Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,** para que, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas,** realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la publicación que se encuentra alojada en los vínculos de Internet: https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5005148166236387; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5007524369332100; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5009595265791677; https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/777517546555267/; https://www.facebook.com/aleidaalavez/posts/5015156448568892, y https://www.facebook.com/aleidaalavez/videos/501785518283878/, así como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **seis horas** siguientes a que eso ocurra, en términos del apartado EFECTOS, del considerando **CUARTO** de esta resolución.

TERCERO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en los términos y por las razones establecidas en el Apartado B del considerando **CUARTO,** de la presente resolución.

CUARTO. 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.

QUINTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable mediante el **recurso de revisión 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 Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el uno de abril de dos mil veintidós, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA

FIRMADO POR: FAVELA HERRERA ADRIANA MARGARITA
AC: Autoridad Certificadora del Instituto Nacional Electoral
ID: 1115239
HASH: EAD7871393BD2845668CA7924E3A741DA3401ADFBBBE5CF20BDF067549E8A481