



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

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, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DIFUSIÓN DE INFORME DE LABORES EN CONTRAVENCIÓN A LA LEY, ATRIBUIBLES AL PRESIDENTE DE MÉXICO Y OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022.

Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA. El veintiséis de agosto del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática denunció al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, Jesús Ramírez Cuevas, Titular de la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, así como Sigfrid Frederick Neumaier de Hoyos, en su carácter de director del CEPROPIE, por presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y difusión del informe de labores de dicho servidor público en contravención a la ley.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene al Titular del Ejecutivo Federal suspenda la difusión de propaganda personalizada a su favor con uso de recursos públicos y, así como la eliminación de redes sociales y de cualquier otro medio el video denunciado y de cualquier otro con características similares.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

III. DILIGENCIAS PRELIMINARES. En el mismo proveído de veintinueve de agosto de dos mil veintidós, se ordenó requerir a la Presidencia de la República; al Secretario Particular de Presidencia y al Coordinador General de Comunicación Social y Vocería del Ejecutivo Federal, diversa información relacionada con los hechos denunciados.

Finalmente, se ordenó la instrumentación de Acta Circunstanciada, a efecto de certificar el contenido que se encuentra alojado en los enlaces electrónicos: <https://www.youtube.com/watch?v=offjE1dbHw> y https://www.youtube.com/watch?v=QasFjkAISUo&list=PLRnlRgar-2_RVDgpa63KAs5JmyJlnJPq&index=1, los cuales fueron referidos por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El treinta de agosto del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

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

CONSIDERANDO

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer la violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafo 5 y 449, párrafo primero, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al Presidente de la República y a dos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

servidores públicos del Gobierno Federal, derivado de la difusión de promocionales alusivos a su *“Cuarto Informe de Labores”*, en redes sociales.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Del análisis al escrito de presentado, se advierte que el quejoso, en esencia, denuncia la presunta vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por la supuesta transgresión al modelo de comunicación, difusión de propaganda gubernamental con elementos de promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Ramírez Cuevas, Titular de la Coordinación de Comunicación Social y Vocería del Gobierno de la República, así como Sigfrid Frederick Neumaier de Hoyos, en su carácter de Director del CEPROPIE, derivado de la difusión de spots en la plataforma de YouTube y retomados por distintos medios de comunicación, relacionados con el *“Cuarto Informe de Labores”* del Presidente de México.

Lo anterior ya que, dice el quejoso, utiliza Palacio Nacional y a personas adultas mayores para promover “logros de gobierno”, rompiendo con el objetivo del Informe, siendo que en el pasado mes de abril, realizó el “informe a 100 días del cuarto año de gobierno”, donde se utilizaron recursos económicos, materiales y humanos, y, de nueva cuenta, utiliza recursos públicos para generar spots para promocionar su nuevo informe.

Por lo anterior, solicita el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene al Titular del Ejecutivo Federal suspenda la difusión de propaganda personalizada a su favor con uso de recursos públicos y, así como la eliminación de redes sociales y de cualquier otro medio del video denunciado y de cualquier otro con características similares.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL PARTIDO POLÍTICO QUEJOSO

- 1. Documental Pública.** Consistente en las certificaciones que se hagan de las siguientes páginas de internet

❖ <https://www.youtube.com/watch?v=oflfjE1dbHw>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

❖ https://www.youtube.com/watch?v=QasFjkAISUo&list=PLRnlRgar-2_RVDgpa63KAs5JmyJlnJPq&index=1

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 represento y del interés público.
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 represento y del interés público.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada elaborada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se dejó constancia del contenido de las ligas de internet señaladas por el Partido de la Revolución Democrática en su escrito de queja

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 sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Actualmente se difunden en redes sociales, diversos promocionales alusivos al Cuarto Informe del Gobierno de México, en los que aparece el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.

¹ SUP-REP-183/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

- El promocional denunciado se encuentra difundiéndose desde el veinticinco de agosto del presente año.
- Diversos medios de comunicación electrónicos dan cuenta de la difusión de los promocionales alusivos al Cuarto Informe de Gobierno del Presidente de la República.
- El promocional denominado “**Las pensiones son para todos los adultos mayores del país**”, se difunde en redes sociales de la Secretaría de Gobernación (*Twitter* y *Facebook*), así como del Gobierno de México y del Presidente de la República (*YouTube*)
- El próximo primero de septiembre, el Presidente de la República tiene programado en su agenda pública la emisión de un mensaje institucional con motivo del Informe de Gobierno a que se refieren los artículos 69 constitucional y 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

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

En este sentido, sólo 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.**

La situación mencionada 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

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 aquellos 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 tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

MARCO NORMATIVO ATINENTE A LOS INFORMES DE LABORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

En virtud de que las violaciones alegadas por los quejosos tienen como hechos fundantes diversos spots emitidos con motivo del cuarto informe de labores del Presidente de México, a continuación se trae a cuenta el marco jurídico atinente a esta cuestión.

En el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en su párrafo octavo, lo siguiente:

“Artículo 134.

[...]

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

Por otra parte, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Por su parte, la Ley General de Comunicación Social en su artículo 14, prevé lo siguiente:

“Artículo 14.-

El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

*En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.
(...)"*

Como se advierte, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– para que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombres, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, la norma legal invocada dispone que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

De igual forma, la Sala Superior del Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, indicó que en las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estaba redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estimó que era aplicable el criterio contenido en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en las cuales, en lo sustancial, sostuvo lo siguiente:

Que tal precepto no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociara a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rindiera.

Ello, porque el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así, el Máximo Tribunal del país estimó que los referidos comportamientos igualmente se proscriben en la disposición legal, cuya norma necesariamente debe



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

interpretarse en armonía con las limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución para todo tipo de propaganda gubernamental.

De esta manera, puntualizó que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ello, porque en consonancia con el contexto del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

De ahí que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo 5, citado, se advierte que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer **condiciones adicionales en orden a fijar con precisión la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse la propaganda relacionada con los informes de gobierno** de las autoridades federales, estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

De esa suerte, los funcionarios públicos tienen sólo la posibilidad de publicitar algún acto de rendición de informes bajo las siguientes condiciones:

1. Una semana antes de su presentación y cinco días después de esa fecha;
2. Por una sola vez al año;
3. En medios de comunicación de cobertura regional;
4. Sin fines electorales; y,
5. Nunca se emitirán dentro del periodo de campaña electoral la difusión de mensajes, ni se llevará a cabo la realización del propio informe de labores.

Consecuentemente, resaltó que todas esas prescripciones lejos de dejar sin efectos las prohibiciones en materia electoral contenidas en el artículo 134, de la Constitución General de la República, más bien las precisan, en su enfoque, tratándose de informes de labores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Por ende, la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfatizó que las prohibiciones contempladas en el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsisten aun durante la época en que se rindan los informes anuales de labores o de gestión gubernamental.

De ese modo, destacó que tratándose de los informes de gestión, cuando se cumplen con la obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, en esos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar las acciones de gobierno de cara a la sociedad.

Más aún, si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada a que: **1)** se realice anualmente; **2)** tenga una cobertura regional; **3)** sin exceder de siete días antes y cinco después del informe; **4)** sin fines electorales; y **5)** fuera de las campañas electorales.

Así, estimó que los precitados elementos restrictivos impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno.

Cabe resaltar que los elementos que deben satisfacer los informes de gestión de los servidores públicos, que se han reseñado en los párrafos precedentes, ya habían sido analizados y definidos por la Sala Superior desde el año dos mil nueve, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-75/2009, en el que se estableció, en esencia, que los informes en comento, no constituyen propaganda política electoral prohibida, siempre y cuando cumplieran con lo siguiente:

1. **Temporalidad.** No se deben difundir en el periodo de campaña electoral y hasta el día de la jornada electoral.

Aunado a que la difusión del informe y de los mensajes que lo den a conocer, se realicen una vez al año, y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

2. **Sujetos.** La difusión del informe de labores se realiza por servidores públicos que tengan la obligación de rendirlos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

3. **Territorialidad.** La difusión se limite a estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público.
4. **Contenido.** Se debe encaminar a dar a conocer a la ciudadanía el desempeño de la actividad, sin que se precisen lineamiento, regla específica o contenido mínimo de los mensajes.
5. **Finalidad.** En ningún caso la difusión tendrá contenido electoral.

Asimismo, la citada Sala Superior al dictar sentencia en el expediente SUP-RAP-643/2017, ha precisado los alcances de dichos criterios, en los términos siguientes:

Sobre los anteriores criterios, es necesario aclarar algunos aspectos, a fin de precisar cómo se deben valorar los elementos citados, para determinar si la propaganda relativa a un informe de labores, se ajusta a lo previsto en la ley.

Además, es necesario considerar la ausencia normativa sobre cómo debe ser la difusión de propaganda relacionada con los informes de labores. Por ello, los criterios impuestos vía jurisdiccional deben ser razonables, de acuerdo a la finalidad misma de la rendición de cuentas como de la propaganda respectiva.

a) Valoración conjunta. En primer lugar, los elementos personal, objetivo y temporal deben ser analizados de manera conjunta. Así, al momento de valorar la propaganda, es indispensable hacerlo en todo el contexto de la misma. Sólo de esa manera será posible decidir si la rendición del informe es auténtica, si cumple los aspectos geográficos como temporales, y si en modo alguno influye en la contienda electoral.

Por tanto, cuando la autoridad administrativa o jurisdiccional examine la propaganda relacionada con informes de labores, por ningún motivo puede analizar de forma aislada o individual el contenido visual o auditivo. Proceder de esa forma, puede generar una distorsión del auténtico mensaje que el servidor público pretende difundir.

b) Contenido del informe. Este aspecto permite determinar si los mensajes de informes de labores son auténticos comunicados de lo hecho por los servidores públicos y, con ello, si se cumplen las finalidades de los mismos.

Al respecto, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando comunique, de manera genérica o específica, la actividad realizada por el servidor público. Ello, porque la finalidad de la misma es transmitir de manera general cuáles han sido las tareas desempeñadas por el funcionario, no así un desglose pormenorizado de todas sus labores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Así, la autenticidad significa que el contenido de los mensajes informa las labores del funcionario, lo cual se cumple cuando se dé a conocer o se transmita a la ciudadanía cualquier actividad del servidor público. Por ello, si el contenido contextual de los mensajes de informes de labores alude a las tareas realizadas por el mismo, entonces se cumple la finalidad de comunicar qué fue lo realizado por el mismo.

Ahora bien, para verificar si los mensajes cumplen la finalidad de comunicar lo hecho por el funcionario, es indispensable analizar el contenido de la propaganda en todo su contexto.

Lo anterior, porque la inclusión de la imagen y voz del funcionario en los mensajes, en modo alguno actualiza en automático la promoción personalizada del servidor público. En este sentido, la imagen y voz del funcionario se deben relacionar con posibles actividades realizadas por el servidor público, sin necesidad de especificar de forma detallada y pormenorizada en qué consistieron o cómo se hicieron.

Así, el contenido de los mensajes pueden ser imágenes, palabras o voces, mediante las cuales, a partir de su valoración contextual, se advierta que tienen como propósito informar cuál fue la actividad realizada por el legislador.

Esto es así, porque ninguna norma impone un formato específico de cómo deben ser los mensajes alusivos a los informes de labores, motivo por el cual los servidores públicos están en la aptitud de comunicar sus actividades en la forma que consideren pertinente, siempre que se contenga, aunque sea de manera genérica, lo realizado en determinado periodo.

Por tanto, basta que el elemento personal y el contenido del mensaje, analizados en su contexto, transmitan –ya sea de manera gráfica, auditiva o textual-, cuál fue la tarea realizada por el funcionario.

Es decir, si la imagen y voz del funcionario se incluyen en un contexto, aunque sea genérico, de alguna actividad realizada por el mismo, entonces la propaganda respectiva constituye un auténtico comunicado de las tareas realizadas por el servidor público

En efecto, de manera ordinaria, los mensajes relacionados con la rendición de informes tienen como propósito tematizar las actividades realizadas por el servidor público. Así, la imagen y voz de éste, están enmarcadas en un contexto en el cual se incluyen otras imágenes y frases, que pretenden esquematizar, visual y auditivamente, las tareas hechas.

En este sentido, si en la propaganda respectiva confluyen la imagen y voz del servidor público y un contenido sobre la actividad realizada, aunque sea de tipo genérico, entonces esos mensajes se ajustarán a lo dispuesto para la difusión de informes de labores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Al respecto, se debe precisar que el carácter preponderante o secundario del funcionario en la propaganda, en modo alguno está determinada por una mayor o menor presencia del mismo en el contenido del mensaje, sino por la falta de relación con la tarea o actividad realizada por el servidor público.

Así, cuando exista la transmisión de un mensaje respecto a esa tarea o actividad, en el cual se precisó lo realizado por el funcionario, entonces se debe entender que, en su conjunto, la propaganda se centra, precisamente, en la actividad del servidor y en modo alguno en su persona.

Además, la normativa en forma alguna impone que los promocionales alusivos a informes de labores, deban mencionar qué número de informe es, así como tampoco obliga a precisar la denominación y características del programa social. Esto, porque basta que las expresiones contenidas en los mensajes, así como de su análisis contextual, se aprecie que se trata del resumen anual de lo hecho por el funcionario.

Lo anterior, porque las exigencias establecidas para los mensajes relacionados con informes de labores, están centrados en que se comunique alguna actividad realizada por el funcionario, lo cual se cumple si el servidor público informa, inclusive de manera amplia y genérica, alguna tarea realizada en su gestión.

En conclusión, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando su contenido comunique, ya sea de manera genérica o específica, alguna actividad hecha por el funcionario

Esto en forma alguna significa un margen ilimitado para los funcionarios públicos, a partir de lo cual puedan incluir en los mensajes de informes de labores, cualquier comunicado ajeno a los mismos.

Antes bien, los servidores públicos deben respetar la finalidad de los mensajes de informes de labores, consistente en dar a conocer las tareas realizadas en determinado periodo, motivo por el cual su contenido debe aludir necesariamente a su actividad como funcionario.

c) Temporalidad del informe.

Esta Sala Superior ha sostenido que el informe de labores, así como la propaganda relacionada con el mismo, i) debe ocurrir una sola vez en el año calendario; ii) inmediatamente después, en un plazo razonable, de concluido el periodo del cual se informa, y iii) nunca durante las precampañas, campañas electorales, veda electoral, e inclusive, el día de la jornada electoral.

Sin embargo, ni la ley ni esta Sala Superior -vía jurisprudencia- han impuesto que, los mensajes relacionados con el informe de labores señalen día, hora y lugar del acto de rendición de cuentas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

En efecto, ninguna norma prevé que, en los mensajes alusivos al informe de actividades, se contenga la fecha y lugar en los cuales se realizará ese acto. A su vez, este Tribunal Electoral tampoco ha impuesto jurisprudencialmente ese deber, precisamente por la falta de norma en ese sentido.

Así, carecería de sustento constitucional y legal imponer que, en los mensajes relacionados con los informes de labores, se señale la fecha y lugar en el cual se realizará ese acto.

En todo caso, está en la decisión del funcionario incluir en el mensaje, la fecha y lugar en los cuales se realizará el informe de labores. Sin embargo, la ausencia de los mismos, en modo alguno determina la existencia de propaganda personalizada.

En igual sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-REP-138/2017, determinó que la finalidad de la previsión constitucional establecida en el artículo 134, es evitar que el cargo público que ostenta un funcionario y los recursos públicos de los que dispone, sean utilizados para fines distintos a los planeados y presupuestados político la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía con la intención de influir en sus preferencias electorales, detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.

En ese orden de ideas, el máximo órgano jurisdiccional electoral argumentó que lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no será considerado como propaganda electoral, lo que encuentra sentido, en la medida que la propia norma fundamental del Estado establece como principio fundamental la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.

Así, en concepto de la Sala Superior, ni la norma legal, ni su interpretación por parte del Máximo Tribunal Constitucional establecen un formato o parámetro uniforme conforme al cual se deben desarrollar los informes de labores, esto implica que los funcionarios públicos están en libertad de utilizar la narrativa que consideren más adecuada para transmitir a la ciudadanía las acciones de gobierno realizadas en el periodo correspondiente, con la condición de que estos se refieran efectivamente a programas y acciones de gobierno.

Por cuanto hace al uso de imagen y voz del funcionario en cuestión, la Sala Superior determinó que en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se autoriza que, tratándose de informes de gobierno, la voz e imagen de los funcionarios pueda ser utilizada en la difusión de los mismos,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

pues ello atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, así como de la lógica de que el ciudadano identifique a la ciudadana o ciudadano que rinde el informe.

Temporalidad del informe de labores del Presidente de la República

En el artículo 69, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece lo siguiente:

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

Por su parte en el artículo 7, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se prevé lo siguiente:

ARTICULO 7o.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. Antes del arribo del Presidente de la República hará uso de la palabra un legislador federal por cada uno de los partidos políticos que concurren, representados en el Congreso. Estas intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos.

3. El Presidente del Congreso contestará el informe en términos concisos y generales, con las formalidades que correspondan al acto. Esta sesión no tendrá más objeto que celebrar la apertura del periodo de sesiones y que el Presidente de la República presente su informe; en tal virtud, durante ella no procederán intervenciones o interrupciones por parte de los legisladores.

4. Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias: en política interior, política económica, política social y política exterior.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

5. Las versiones estenográficas de las sesiones serán remitidas al Presidente de la República para su conocimiento.

Como se advierte de los preceptos constitucional y legal antes transcritos, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, está obligado a presentar ante el Congreso de la Unión un informe por escrito, en el que dé cuenta del estado que guarda la administración pública del país. Dicho informe, debe presentarse en la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso de la Unión, esto es, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de septiembre de cada año.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el citado artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Presidente de la República, puede difundir en medios de comunicación social, mensajes alusivos a su informe de labores, siempre que cumpla con los requisitos exigidos por dicha disposición legal.

Esto es, si el informe debe presentarse ante el Congreso de la Unión el uno de septiembre, su difusión debe realizarse únicamente durante los siete días previos, a saber, a partir del veinticinco de agosto, y los cinco días posteriores a la fecha en que se rinda el informe, es decir, el seis de septiembre siguiente.

Asimismo, por tratarse del Presidente de la República, la difusión puede realizarse a nivel nacional, siempre que el mensaje que se transmita no tenga fines electorales ni se difunda dentro del periodo de campañas electorales.

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. Análisis del spot objeto de queja

A continuación, se reproduce el spot que expresamente es señalado por el partido quejoso:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Promocional

“Las pensiones son para todos los adultos mayores del país”





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Promocional

“Las pensiones son para todos los adultos mayores del país”



Contenido auditivo

Voz de Andrés Manuel López Obrador

“No somos iguales. Durante los gobiernos neoliberales, las pensiones jugosas eran para los expresidentes, para los altos funcionarios públicos.”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Promocional

“Las pensiones son para todos los adultos mayores del país”

Ahora, las pensiones son para todos los adultos mayores del país, los ancianos respetables. Aquí están conmigo, porque ellos mandan en Palacio Nacional.”

(aplausos)

Voz en off

Cuarto Informe

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El promocional denunciado es alusivo al cuarto informe de labores del Presidente Andrés Manuel López Obrador.
- En el promocional se observa el nombre, la imagen y voz del Presidente de la República.
- En el promocional se hace alusión a acciones llevadas a cabo por su administración, particularmente el tema de las pensiones para adultos mayores.

Sentado lo anterior, el estudio del promocional denunciado se realizará a la luz de normativa constitucional y legal citada en apartados previos de esta resolución, y a partir de los criterios y directrices recientes emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tratándose de medidas cautelares en materia de rendición de informes de labores por parte de funcionarios públicos; en concreto de lo determinado por dicho órgano jurisdiccional en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-138/2017, cuyos puntos principales son:

- El artículo 242, párrafo 5 de la Ley Electoral establece que **los informes de labores no serán considerados como propaganda electoral**; lo anterior tiene sentido, en la medida en que la propia norma fundamental establece como un principio fundamental del Estado Mexicano la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

- ... estos videos (analizados en dicho medio de impugnación) no se pautaron de forma aislada e inconexa, sino que forman parte de un grupo de seis promocionales que constan en el mismo expediente y en los que se difunden los logros y acciones de gobierno en el periodo en el que se informa.
- La norma electoral no impone la obligación de que los promocionales alusivos a los informes de gobierno deban mencionar expresamente el nombre y características de cada programa social a que se refiere, sino que **basta con que de las expresiones contenidas en estos y de su análisis contextual, se aprecie que se trata del resumen anual de los datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno.**
- Ni la normal legal, ni su interpretación por parte del Máximo Tribunal Constitucional establecen un formato o parámetro uniforme conforme al cual se deben desarrollar los informes de labores, esto implica que los **funcionarios públicos están en libertad de utilizar la narrativa que consideren más adecuada para transmitir a la ciudadanía las acciones de gobierno realizadas en el periodo correspondiente, con la condición de que estos se refieran efectivamente a programas y acciones de gobierno.**
- En relación con el **uso de la imagen del servidor público** en los promocionales denunciados, debe tenerse en cuenta que el citado artículo 242, en su párrafo 5, autoriza que, tratándose de informes de gobierno, **la voz e imagen de los funcionarios pueda ser utilizada en la difusión de los mismos, pues ello atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, y la lógica de que el ciudadano identifique al funcionario que rinde el informe.**
- En el dictado de las medidas cautelares, la posible transgresión a la ley debe ser evidente, a “simple vista”, sin que sea necesaria una argumentación exhaustiva, ni un análisis probatorio profundo, sino que la posible ilegalidad debe desprenderse del mero estudio de las conductas denunciadas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

- **Una deducción que se traduce en una apreciación subjetiva de los promocionales y establece una serie de inferencias no son propias del dictado de medidas cautelares.**
- Conforme a lo señalado en el artículo 6º Constitucional, toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas.
- Al respecto, la interpretación de este artículo debe ser tendente a **maximizar el derecho a la información por parte de la población**, por lo que, en el caso de los informes de gobierno, estos se deben analizar a la luz del derecho fundamental de las personas a contar con información suficiente que les permita formarse una opinión acerca del desempeño de los funcionarios públicos.
- Esto implica que, al analizar una determinada conducta, con la finalidad de establecer si es posible el dictado de medidas cautelares, que impliquen la suspensión de la libre circulación de información e ideas, esto se debe hacer con un carácter de mayor libertad, esto es, privilegiando el derecho de los ciudadanos a recibir información, y solo en aquellos casos en los que sea evidente la posible transgresión a la ley se deberá suspender la difusión de la información.
- Por tanto, **en la difusión de los informes de gobierno o de labores debe privar el principio conforme al cual, en caso de duda debe interpretarse a favor de la difusión de las ideas.**
- Lo anterior, porque, a través de dichos informes, **los servidores públicos cumplen con su obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública**, ya que en estos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar sus acciones de gobierno de cara a la sociedad, la cual está interesada en conocer los resultados de las tareas que les hubieran sido encomendadas, ya sea a través del voto popular o por virtud de una designación al frente de una determinada dependencia de gobierno.

Sobre la base de lo expuesto, a continuación, se analizan las violaciones planteadas por los quejosos.

Promoción personalizada



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

El partido político denunciante afirma que, a través del promocional denunciado, se realiza una promoción personalizada del Presidente de la República y que, por tal razón, debe suspenderse su difusión, lo cual, en concepto de esta Comisión es **improcedente**.

Conforme a los criterios y directrices indicados, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado estima que el promocional materia de estudio no contraviene lo establecido en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, por lo siguiente.

En el primer promocional, se observa la imagen del Presidente dando un mensaje en el que refiere que no es igual a gobiernos anteriores al señalar que:

- Durante los gobiernos neoliberales, las pensiones jugosas eran para los expresidentes y para los altos funcionarios
- Ahora las pensiones son para todos los adultos mayores del país.
- Por último, se hace alusión al “Cuarto Informe 2021-2022”

Como se puede apreciar, en el promocional se hace clara alusión al Cuarto Informe de Gobierno del Presidente y referencia directa a acciones de gobierno que, según se afirma el mismo Presidente, han sido implementados durante su administración, esto es, se trata de mensajes dirigidos a la ciudadanía en los que informa sobre ciertas medidas realizadas como parte de las políticas asumidas por su gobierno.

En efecto, como ya se precisó, la Sala Superior³ ha sostenido que la norma electoral no impone la obligación de que los promocionales alusivos a los informes de gobierno deban mencionar expresamente el nombre y características de cada programa social a que se refiere, sino que basta con que de las expresiones contenidas en estos y de su análisis contextual, se aprecie que se trata del resumen anual de los datos relacionados con el cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, lo que, aparentemente, se colma en el caso bajo estudio por las razones indicadas.

En ese sentido, el referido órgano jurisdiccional ha sostenido que, ni la norma legal (artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), ni su interpretación por parte del Máximo Tribunal Constitucional, establecen un formato o parámetro uniforme conforme al cual se

³ Ver SUP-RAP-643/2017 y SUP-REP-138/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

deben desarrollar los informes de labores, esto implica que los funcionarios públicos están en libertad de utilizar la narrativa que consideren más adecuada para transmitir a la ciudadanía las acciones de gobierno realizadas en el periodo correspondiente, con la condición de que, éstos, se refieran efectivamente a programas y acciones de gobierno, lo cual, desde una perspectiva preliminar, acontece en el caso.

Por otro lado, la propia Sala Superior, en la misma resolución, determinó que, en relación con el uso de la imagen del servidor público en los promocionales denunciados, debe tenerse en cuenta que el multicitado artículo 242, párrafo 5, de la Ley Electoral, autoriza que, **tratándose de informes de gobierno, la voz e imagen de los funcionarios pueda ser utilizada en la difusión de los mismos, pues ello atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, y la lógica de que el ciudadano identifique al funcionario que rinde el informe.**

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, y de conformidad con las directrices y criterios aprobados por el multicitado órgano jurisdiccional, el contenido del spot denunciado está dirigido a informar a la ciudadanía de las acciones realizadas por el Ejecutivo Federal durante su cuarto año de gobierno, lo que es congruente con la obligación constitucional que tiene el Presidente de la República Mexicana de rendir un informe de labores ante el Congreso de la Unión de manera anual, respecto de su actuar en la administración pública.

Al respecto, también conviene tener presente lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-54/2015, en el que estableció, en lo que interesa, lo siguiente:

En el caso, no hay duda que el mensaje se refiere a acciones a favor de la economía familiar; disminución en las tarifas de luz; evitar “gasolinazos”; no permitir aumentos mensuales a la gasolina, diésel y gas LP.

Igualmente en el mensaje se mencionó, que se dejaría de pagar larga distancia en las llamadas telefónicas; entrega a diez millones de familias de escasos recursos de televisores digitales; apoyo a los mexicanos de entre 18 y 30 años, que quieran abrir un negocio o hacer crecer el que ya tengan; construcción de viviendas dignas; así como trato fiscal preferencial al desarrollo de actividades agropecuarias en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

Con base en esta referencia al contenido del mensaje, se observa que tiene respaldo en el deber y el derecho que tienen respectivamente, los funcionarios a la publicidad, transparencia y rendición de cuentas, y de los ciudadanos a ser informados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Como se aprecia, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia electoral estableció —respecto de menciones a logros de gobierno—, que se trata de información respaldada por el derecho de los ciudadanos a ser informados de las acciones de sus gobernantes, y el deber de los servidores públicos de rendir cuentas de su gestión.

Por las razones apuntadas, del análisis del promocional denunciado, no se advierte que éste constituya una promoción personalizada del Presidente de México cuyo objeto sea posicionarlo a él o a un partido político de frente a un proceso electoral, con la finalidad de incidir en éste y afectar con ello el principio de equidad, ya que, se reitera, en principio, su contenido y contexto están encaminados a informar a la ciudadanía sobre ciertos logros, acciones y tareas cumplidas o llevadas a cabo por el gobierno federal.

Por otra parte, como se señaló en el marco jurídico de esta resolución, la Constitución General obliga al Presidente de la República a rendir un informe de su gestión cada primero de septiembre ante el Congreso de la Unión, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que la difusión del mensaje relativo al cuarto informe de gobierno materia del presente procedimiento y cuya publicación en redes sociales desde el pasado veinticinco de agosto de la presente anualidad, atiende a dicha obligación constitucional y se encuentran dentro del periodo legal permitido en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (siete días antes y cinco días después del informe).

Así, el análisis y determinación preliminar a la que se arriba en la presente resolución, tiene como ejes rectores lo ordenado en la propia Constitución General, por cuanto hace a los derechos fundamentales (en el caso rendición de cuentas y derecho a la información), así como los criterios que ha fijado la Sala Superior en torno a la obligación de que, en sede cautelar, esta Comisión se apegue a los elementos objetivos y concretos del material que se analiza y, correlativamente, a la prohibición de realizar inferencias o conjeturas respecto a su contenido o sentido, de ahí la improcedencia de la medida cautelar.

La **improcedencia** de la medida cautelar también tiene sustento a partir del test o examen que ha establecido la Sala Superior en la jurisprudencia 12/2015, cuyo rubro y texto se insertan a continuación:

**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.
ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.—En términos de lo dispuesto en los párrafos**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En este sentido, si tomamos los parámetros establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para determinar si existe o no promoción personalizada, se obtiene lo siguiente:

- **Elemento personal.** Sí se colma, al contener la voz, nombre e imagen de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República.
- **Elemento objetivo.** No se colma, ya que, desde una óptica preliminar, el contenido del promocional, como ya se dijo, refiere a actividades y logros de gobierno obtenidos durante el cuarto año de gobierno por el Ejecutivo Federal, sin que se adviertan frases en las que se busque enaltecer la figura del Presidente de la República, sino que hace alusión a la implementación de políticas públicas en beneficio de los adultos mayores.

En este sentido, de conformidad con los criterios asumidos por el Tribunal Electoral, el contenido del spot denunciado, bajo la apariencia del buen derecho, tienen respaldo en el deber de los funcionarios públicos de rendir cuentas a la ciudadanía, y el derecho de los ciudadanos de ser informados.

De igual suerte, es importante considerar que dentro del contenido de los spots denunciados, no se advierte referencia alguna a algún proceso electoral, a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

actores políticos, partidos o candidatos, por lo que, desde una óptica preliminar, no puede considerarse que su contenido vulnera la equidad de algún proceso electoral en puerta, ya que las referencias a acciones realizadas por el gobierno no pueden estimarse como que tienen por finalidad inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos, siendo que el slogan “**No somos iguales**”, no puede considerarse, desde una óptica preliminar, como una solicitud de voto a favor de algún partido o candidato, sino a una referencia entre lo ofrecido y lo supuestamente cumplido.

- **Elemento temporal.** Al respecto, es claro que la difusión del promocional denunciado se hacen en el marco del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que, por obligación constitucional, debe rendir el primero de septiembre de cada año, siendo que, como ya se dijo párrafos arriba, su difusión cumple con los parámetros temporales establecidos en la normativa electoral.

De igual suerte, es de resaltarse que actualmente no ha iniciado ningún proceso electoral, por lo que, de conformidad con lo establecido por el Tribunal Electoral, no se genera la presunción de que la difusión del promocional bajo estudio, tengan intención de incidir en la equidad de la contienda.

En este sentido, como se advierte, si bien se colma el elemento personal, no se colman los elementos objetivo y temporal establecidos en la jurisprudencia 12/2015 emitida por la Sala Superior para identificar una posible promoción personalizada por parte del ahora denunciado.

En suma, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado no constituye una irregularidad en los términos planteados por el partido político denunciante, toda vez que:

1. Hacen referencia específica a que se encuentra relacionado con el Cuarto Informe del Presidente de la República;
2. Se advierte que su contenido tiene que ver con programas o acciones de gobierno presuntamente implementadas por dicho servidor público durante su administración;
3. Su difusión se lleva a cabo dentro del periodo autorizado;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

4. Actualmente no se desarrolla algún proceso electoral, y
5. Por tratarse del informe del Presidente de la República, el ámbito geográfico permitido es a nivel nacional, por lo que no existe infracción al respecto.

Por las anteriores razones, no ha lugar a conceder la adopción de las medidas cautelares solicitadas por denunciante, para que sean retirados de redes sociales el promocional denunciado, al no existir, bajo la apariencia del buen derecho alguna contravención evidente y directa al marco constitucional y legal aplicable.

Tutela Preventiva

En el escrito de denuncia presentado por el Partido de la Revolución Democrática se solicitó, además, que se ordene al Titular del Ejecutivo Federal suspenda la difusión de propaganda personalizada a su favor con uso de recursos públicos.

Sobre el tema, debe tenerse en cuenta que al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que dicho accionar de la autoridad *se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.*

En concepto de esta Comisión, no se surten los requisitos para dictar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, toda vez que, como se ha expuesto en el presente acuerdo, el promocional difundido con motivo del Cuarto Informe de Gobierno del Presidente de la República, bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra amparado en lo previsto en los artículos 69 y 134 párrafo 8, de la Constitución General, en relación con el 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es, de un análisis preliminar, dicho promocional no constituye un riesgo o peligro inminente de que a la postre el funcionario denunciado realice conductas ilícitas, como lo pretende hacer valer el partido político denunciante.

Lo anterior es así, toda vez que, como ya se razonó, el promocional en cuestión se encuentra difundiendo durante el periodo legalmente establecido para ello, esto es, durante los siete días anteriores a que, por disposición constitucional, el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

Presidente de la República presente su informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país ante el Congreso de la Unión el próximo primero de septiembre, es decir, desde el veinticinco de agosto del presente año.

Asimismo, se reitera que, de un análisis preliminar, dicho promocional no resulta ilegal, al encontrarse claramente relacionado con el Cuarto Informe del Presidente de la República; su contenido se circunscribe a programas o acciones de gobierno implementados por la actual administración y no inciden de forma directa o evidente en ningún proceso electoral.

Por tanto, al no constituir una ilegalidad manifiesta o evidente, no existe un riesgo real de que la difusión de otros promocionales alusivos al Cuarto Informe de Gobierno se realicen en contravención a la normativa constitucional y legal aplicable.

En consecuencia, al no advertirse, en sede cautelar, una posible irregularidad derivado de la difusión del promocional denunciado, no ha lugar a proveer bajo la figura de tutela preventiva lo solicitado por el partido político.

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

Uso indebido de recursos públicos.

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

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

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

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

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declaran **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se declaran **improcedentes** las medidas cautelares, en su vertiente de **tutela preventiva** solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-160/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/423/2022

TERCERO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta de agosto de dos mil veintidós, por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA