



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR KENIA LÓPEZ RABADÁN POR LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LAS REGLAS DE DIFUSIÓN DE INFORMES, ASÍ COMO AL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA, ATRIBUIBLE A ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023.

Ciudad de México, a veinte de julio de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA. El dieciocho de julio del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, escrito firmado por Kenia López Rabadán por propio derecho, a través del cual hizo del conocimiento hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la violación a las reglas de difusión de informes fuera de los plazos previstos para ello, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como la vulneración al principio de equidad, derivado de un evento realizado bajo el pretexto de celebrar el quinto año de la transformación, el pasado primero de julio.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se haga un llamado al titular del Ejecutivo a que se abstenga de realizar eventos en los que se promocionen supuestos logros de su gobierno.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El diecinueve de julio del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**, la admitió a trámite y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

En dicho proveído se ordenó la instrumentación de Acta Circunstanciada, a efecto de certificar el contenido de los enlaces electrónicos señalados por la quejosa en su escrito de denuncia.

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 presunta vulneración a la difusión de informes fuera de los plazos previstos para ello, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como al principio de equidad en la contienda, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 242, párrafo 5 y 449, párrafo primero, incisos c), d) y f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atribuible al Presidente de la República, derivado de la presentación de su informe de actividades, realizado el primero de julio de dos mil veintitrés.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Del análisis al escrito de denuncia, se advierte que la quejosa, en esencia, denuncia lo siguiente:

- **La probable violación a las reglas de difusión de informes de labores, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la vulneración al principio de equidad** en la contienda electoral en favor del partido político MORENA, atribuible a Andrés Manuel López Obrador con



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

motivo del evento celebrado el primero de julio del presente año, en el Zócalo de la Ciudad de México, denominado “Informe 5 Años, Triunfo Democrático del Pueblo de México”.

- La quejosa refiere que, si bien el evento realizado se hizo bajo el pretexto de celebrar el “quinto año de la transformación”, lo cierto es que fue un evento que tuvo como finalidad: a) promocionar indebidamente la imagen del Presidente de la República y los supuestos logros que ha realizado su gobierno y b) atacar a la oposición y promocionar el movimiento que él representa.
- Asimismo, refiere que los actos desplegados para convocar al evento del titular del Ejecutivo Federal revisten el carácter de electoral, ya que tienen como finalidad, entre otras cosas, posicionar indebidamente la imagen del partido político MORENA en las preferencias electorales de cara al proceso electoral 2023-2024.
- La invitación al evento fue realizada con recursos públicos desde la conferencia del Presidente Andrés Manuel López Obrador, así como por los canales institucionales del gobierno federal.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, a fin de que se ordene al Presidente de la República, que se abstenga de realizar eventos en los que se promocionen supuestos logros de gobierno.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LA QUEJOSA

- 1. Técnicas.** Consistentes en las imágenes y enlaces electrónicos que se incorporan en la presente queja, y que se relacionan con todos los hechos denunciados.
- 2. Instrumental de actuaciones y presuncional, en su doble aspecto legal y humano.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El día uno de julio de este año, en el Zócalo de la Ciudad de México se llevó a cabo el evento denominado **“Informe 5 Años, Triunfo Democrático del Pueblo de México”** al cual asistió el Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador.
- La versión estenográfica del evento denunciado se encuentra disponible en la liga <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-5-aniversario-del-triunfo-del-pueblo?idiom=es>
- El evento denunciado se encuentra disponible en la liga https://www.youtube.com/live/FPZEmrM_F5k?feature=share.
- En los enlaces de la cuenta de Twitter del Gobierno de México señalados en la denuncia, se advierte la invitación a la ciudadanía para asistir al evento denunciado, así como la invitación a seguir su transmisión en vivo.

¹ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

- En el evento, el Presidente de la República, refirió que se celebraba el quinto aniversario del triunfo de la elección presidencial del 1º de julio de 2018, dirigió un mensaje a los asistentes en el que habló de los logros obtenidos durante su gestión, de su movimiento y de lo que llama los gobiernos “neoliberales” o “neoporfiristas” y la “oposición conservadora”.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

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

I. MARCO JURÍDICO

A) DISPOSICIONES GENERALES EN MATERIA DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

[...]

Artículo 41...

...

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

...

Artículo 134...

...

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

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

[...]

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

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

Como se puede observar, al adicionar el dispositivo constitucional invocado, el Poder Reformador de la Ley Fundamental pretendió, entre otras cuestiones, establecer como



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

norma de rango constitucional la imparcialidad de los tres órdenes de gobierno respecto de la competencia electoral.

En efecto, la reforma en comento incorporó el deber de suspender la difusión de propaganda gubernamental durante las campañas electorales, periodo de reflexión y hasta la conclusión de la jornada electoral, a fin de desterrar las añejas prácticas que se servían de publicidad como la prohibida, con el objetivo de promocionar o perjudicar a un partido político o candidato y para lograr una posición de ventaja indebida en la competencia electoral.

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

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

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

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

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

...

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

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

VIII. Otros establecidos en las leyes.

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

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

[énfasis añadido]

...

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

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

Se exceptúan de lo anterior:

I. Las campañas de información de las autoridades electorales;

II. Las relativas a servicios educativos y de salud;

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

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

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

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

116. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.³

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

- a) La emisión de un mensaje por un servidor o entidad pública;
- b) Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y/o expresiones;
- c) Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno;
- d) Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía, y
- e) Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

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

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

³ Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

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

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

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

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

124. De ahí que, los eventos o actos de información adicionales que realicen los servidores públicos, con independencia de la naturaleza o denominación que se les quiera otorgar, es decir, como ejercicios de comunicación política o como derecho a la información de la ciudadanía, **en todo momento deben observar y respetar las reglas de la propaganda gubernamental.**

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

II. CASO CONCRETO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

Cuestión preliminar

Naturaleza de los eventos en formato de informe.

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

Lo anterior encuentra sustento en lo señalado por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de Revisión de Procedimiento Sancionador SUP-REP-142/2019 y acumulado, así como SUP-REP-193/2021, en el sentido que no se está frente a un informe de labores en la medida en que el informe anual de labores que debe rendir el Presidente se encuentra regulado por el párrafo primero del artículo 69 de la Constitución, donde se señala que ello deberá realizarse durante la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo de cada año del ejercicio del Congreso, lo cual ocurre en septiembre.

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

Decisión

De la lectura integral del escrito de queja, se advierte que la quejosa pretende que esta Comisión dicte medidas precautorias, bajo la figura de tutela preventiva, para ordenar al denunciado que se abstenga de realizar informes, como el que ahora se denuncia, y así evitar que se influya indebidamente en la voluntad ciudadana y en la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 que se encuentra próximo a iniciarse.

Precisado lo anterior, esta autoridad electoral nacional considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, toda vez que no se surten los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

requisitos para su dictado en la modalidad de tutela preventiva, como lo solicita la quejosa, por las razones que a continuación se explican.

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

En el caso, el evento objeto de denuncia puede equipararse a propaganda gubernamental, según se explicó, pero no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará, de nueva cuenta, en las etapas o tiempos prohibidos legalmente para la difusión de propaganda gubernamental, en el contexto del proceso electoral federal próximo a iniciarse, respecto de los cuales, según la quejosa, se genera una afectación.

Veamos:

Como se explicó, el evento objeto de denuncia tiene como característica fundamental -según se desprende de su propio nombre (*INFORME 5 AÑOS, TRIUNFO DEMOCRÁTICO DEL PUEBLO DE MÉXICO*)- un acto anualizado mediante el cual el Titular del Ejecutivo Federal informa o comunica a la ciudadanía las acciones o logros de su gobierno en la fecha en que obtuvo el triunfo en la elección presidencial de dos mil dieciocho; esto es, aparentemente, se trata de un formato comunicativo que tiene como nota relevante su celebración anual, sin que se tenga constancia en el expediente de que se llevará a cabo un evento similar al denunciado antes de esa periodicidad dentro de alguna de las etapas prohibidas por ley.

En tal sentido, se ha considerado que las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán⁴.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo⁵:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior⁶ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

⁵ ÍDEM

⁶ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023

En el caso, como se razonó, el evento que dio origen al presente procedimiento se llevó a cabo el **uno de julio del presente año**, por lo que atender lo solicitado por la quejosa **implicaría el pronunciamiento de hechos futuros de realización incierta**.

En consecuencia, en concepto de esta Comisión, no se surten los requisitos para dictar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, porque no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará en lo subsecuente, ni mucho menos se advierte elemento de urgencia o imperiosa necesidad que justifiquen un pronunciamiento en ese sentido.

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.

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 declara **improcedente** las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-139-INE-2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/KLR/CG/517/2023**

SEGUNDO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la 32ª Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ