



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DE OAXACA, DERIVADO DE LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, ENTRE OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024.

Ciudad de México, a diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El cuatro de mayo del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, mediante correo electrónico enviado por la Vocal Secretaria de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Oaxaca, el escrito de queja presentado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de esa entidad federativa, mediante el cual denunció en esencia la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, por difusión de conferencias del Gobernador del Estado en cita, en las que, a su decir, se denuestan candidaturas y se difunde propaganda gubernamental en periodo prohibido.

II. Acuerdo de registro. El cinco de mayo siguiente, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la reserva de la admisión del procedimiento y del emplazamiento de las partes, hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

No	Sujeto requerido	Oficio y fecha de notificación	Respuesta
1	Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca,	Oficio INE/OAX/JLE/VS/0883/2024 07/05/2024	Oficio S/N 08/05/2024
2	Director General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV)	Oficio INE/OAX/JLE/VS/0884/2024 07/05/2024	Oficio S/N 08/05/2024
3	Titular de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca	Oficio INE/OAX/JLE/VS/0885/2024 07/05/2024	Oficio S/N 08/05/2024
4	Requerimiento a la Dirección del Secretariado en funciones de Oficialía Electoral, a efecto de realizar la inspección de los vínculos electrónicos en los que se ubican las conferencias mañaneras señaladas por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.		



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

No	Sujeto requerido	Oficio y fecha de notificación	Respuesta
	Mediante oficio de 14 de mayo de 2024 , se remitió el acta del expediente INE/DS/OE/499/2024, remitida por la Directora del Secretariado de este Instituto.		

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. Mediante acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares.¹

Lo anterior, por tratarse de una denuncia en la que se alega, esencialmente, la contravención a lo establecido en los artículos 41 y 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca, con motivo de la supuesta difusión de posicionamientos de índole político-electoral así como la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido en las redes sociales del Gobierno en cita, y que dicha difusión ha realizado a través de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV).

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional, denunció lo siguiente:

- La presunta vulneración a los artículos 134 y 41, base III; apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con motivo de la

¹ Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, 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; 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

transmisión de conferencias matutinas, difundidas en el medio de comunicación local Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV) y las redes sociales YouTube del Gobierno de Oaxaca, por parte de **Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del estado en cita**, en las que realiza diversas manifestaciones que, a decir del denunciante transgreden los **principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda electoral**, puesto que las mismas están destinadas a favorecer a su gobierno y las candidaturas de MORENA, y asimismo agraviar y denostar al Partido Acción Nacional y a sus candidaturas, aunado a que la difusión de dichas manifestaciones, podrían a su juicio, podrían constituir **difusión de propaganda gubernamental** en periodo prohibido y **promoción personalizada** del denunciado.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, en los términos siguientes: *“...ordenar al C. Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, suspenda de manera inmediata sus conferencias matutinas donde se la pasa promocionando obras públicas federales y locales que se están realizando y así dejar de promocionarlas en diferentes medios de comunicación y electrónicos. (...) De igual manera, solicito se tenga a bien girar atento oficio a las autoridades competentes para los efectos de no seguir promocionando los videos de las conferencias.”*

Las conferencias de prensa matutinas aludidas por el quejoso son las siguientes:

Núm.	Fecha de conferencia matutina
1	22 de abril del año 2024
2	04 de abril del año 2024
3	25 de marzo del año 2024
4	18 de marzo del año 2024
5	12 de febrero del año 2024
6	29 de enero del año 2024
7	27 de diciembre del año 2023
8	04 de diciembre del año 2023
9	21 de noviembre del año 2023
10	24 de octubre del año 2023

Se refirió que fueron difundidas en radio y televisión² y en las redes sociales YouTube y Facebook del Gobierno del estado de Oaxaca.

MEDIOS DE PRUEBA

² Lo anterior de conformidad con lo precisado en el oficio CORTV/DG/0678/10/2023, firmado por el Director General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

Ofrecidos por el denunciante

- 1. Documental**, consistente en las certificaciones llevadas a cabo por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en funciones de Oficialía electoral.
- 2. Instrumental de Actuaciones**, consistente en todo lo actuado en el expediente y que favorezca al Partido Acción Nacional.
- 3. Presuncional Legal y Humana**, consistente en todo lo que favorezca a los intereses que la parte quejosa representa.

Recabados por la autoridad instructora para el pronunciamiento sobre medidas cautelares

- 1. Documental pública**, consistente en el acta INE/DS/OE/499/2024, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los medios a través del cual se realizaron las manifestaciones denunciadas.
- 2. Documental pública**, consistente en el oficio firmado por el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado y representante legal del Gobernador del Estado de Oaxaca, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de cinco de mayo del presente año, a través del cual realizó las siguientes manifestaciones:

- 1. Respecto al inciso a) señalo que la finalidad de la realización y difusión de las referidas conferencias es mantener informada a la población del Estado de las actividades gubernamentales.*
- 2. Respecto al inciso b) preciso que las conferencias fueron difundidas en las redes sociales del Gobierno, incluyendo la red YouTube, así como los programas de radio y televisión de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión.*
- 3. Respecto al inciso c) manifiesto que no se erogaron gastos, pues la difusión de las conferencias se lleva a cabo por los compañeros de la Coordinación de Comunicación Social.*
- 4. Respecto al inciso d) informo que tal y como referí en la contestación al inciso a), es política pública de este gobierno la conversación y comunicación permanente con la sociedad, respecto a las actividades del Gobierno.*
- 5. Respecto al inciso e) preciso que no existe algún programa específico o "minuto a minuto" de las conferencias de prensa; sin embargo, en las mismas, una compañera moderadora (o moderador) marca la pauta de la cronología de las conferencias, dando la bienvenida a las y los presentes, cediendo el uso de la voz al Gobernador del Estado y los titulares de las dependencias y entes, además que apertura un tiempo de preguntas y respuestas para los medios de comunicación en vivo y sin un guion preestablecido.*
- 6. Respecto al inciso f) informo que Irene Elizabeth Álvarez Acosta, continúa en el puesto referido.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

7. Respecto a los incisos g) y h) preciso que el Gobierno del Estado de Oaxaca no contrata servicios publicitarios de terceros.

3. Documental pública, oficio firmado por la Coordinadora de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de cinco de mayo del presente año, a través del cual realizó las siguientes manifestaciones:

- 1. Respecto al inciso a), se informa que, de acuerdo al marco legal, la Coordinación de Comunicación Social es el órgano auxiliar encargado de la difusión de los actos del Gobierno; por ello se encarga de la organización técnica para la transmisión de las conferencias y la convocatoria de los medios de comunicación para asistir a las mismas. De ahí que seamos ajenos al mensaje transmitido en cada conferencia ya que las mismas se transmiten en vivo.*
- 2. Del inciso b) se informa que la difusión se realizó en las redes sociales el Gobierno del Estado, incluyendo la red social YouTube y la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV).*
- 3. Respecto al inciso c), se informa que no hubo gastos de producción, pues quienes participaron son los mismos compañeros de la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Oaxaca.*
- 4. Del inciso d) se informa que no contamos con testigos de grabación, toda vez que los testigos de grabación son generados por la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión, en virtud que ellos realizan la transmisión en vivo de las conferencias; porque cuentan con los equipos técnicos y tecnológicos para ello.*
- 5. Respecto al inciso e) se informa que no existe contratos, porque no se emplean servicios de terceras personas.*
- 6. Del inciso f) se precisa que no existe un administrador único de la red social Facebook.*
- 7. Respecto al inciso g) se informa que Osear Javier Mateas Mendoza continúa desempeñando el cargo de Director de Comunicación Digital.*
- 8. De los incisos marcados con la letra h), i), se informa que no se han contratado servicios de terceros para la difusión de conferencias.*

4. Documental pública, consistente en el oficio firmado por el **Director General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión**, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de cinco de mayo del presente año, y en el que realizó las siguientes manifestaciones:

- 1. Respecto al inciso a) se informa que si fueron transmitidas las conferencias referidas.*
- 2. Del inciso b) se informa que la difusión se realizó en la cuenta de YouTube del Gobierno del Estado y los canales de radio y televisión de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV)*
- 3. Respecto a los incisos e) y d) se informa que no es necesaria una indicación expresa, orden o solicitud para realizar la transmisión de conferencias, toda vez que por ministerio*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

de Ley, la CORTV cuenta con la atribución de difusión de las acciones del gobierno conforme a lo previsto en la Ley de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión y la normatividad aplicable.

4. Respecto al inciso e) se remiten los testigos de grabación solicitados, mismos que podrán ser descargados en el siguiente vínculo: <https://we.tl/sE8lmlKt4B>

5. Del inciso f) se informa que los canales de difusión son: 19.1 de televisión abierta y las

33 estaciones de frecuencia modulada al interior del Estado de Oaxaca.

6. Respecto al inciso g) se informa que no existe un administrador único, ya que diversos

compañeros atienden la red, conforme sea la carga de trabajo.

7. Del inciso h) se informa que la persona señalada continúa en el puesto referido.

8. Respecto de los incisos i) y j) se precisa que no se han contratado a terceros servicios para la difusión de las conferencias.

5. Documental pública, consistente en la glosa del oficio **CORTV/DG/0678/10/2023**, firmado por el **Director General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión**, emitido en el expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/1039/PEF/53/2023**, a través del cual realizó las siguientes manifestaciones:

“... d) Precise la totalidad de canales de radio y televisión de Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión, en que se difundió la conferencia de prensa matutina celebrada el veintiuno de agosto del presente año realizada por Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca.

RESPUESTA: Por televisión se difundió en la señal XHCPBR-TDT Canal 36 (602-608 MHz) canal virtual 9.1 y sus 13 repetidoras.

A través de radio, se difunde en las siguientes frecuencias:

a).- Frecuencia Global 96.9 FM en su repetidora XHOAX-FM;

b).- Frecuencia Oaxaqueña Radio 92.9 FM y sus 32 repetidoras:

1. XHPES-FM, 2. XHCRR-FM, 3. XHCHT-FM, 4. XHCMA-FM, 5. XHHPL-FM, 6. XHUAU-FM, 7. XHLAB-FM, 8. XHMAJ-FM, 9. XHPLH-FM, 10. XHTLJ-FM, 11. XHPUV-FM, 12. XHRIG-FM, 13. XHSLC-FM, 14. XHSFJ-FM, 15. XHJBC-FM, 16. XHSBC-FM, 17. XHJBT-FM, 18. XHSJB-FM, 19. XHSPH-FM, 20. XHPED-FM, 21. XHPEP-FM, 22. XHSAJ-FM, 23. XHSMJ-FM, 24. XHSMT-FM, 25. XHSTH-FM, 26. XHSTC-FM, 27. XHSJO-FM, 28. XHSPN-FM, 29. XHTFO-FM, 30. XHMPD-FM, 31. XHVTM-FM, y 32. XHVSE-FM.”

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados por la parte denunciante, así como de los recabados, se advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

- Se trata de diez videograbaciones **publicadas en el canal** de *YouTube*, perteneciente al **Gobierno del Estado de Oaxaca** y a **La Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV)**.
- Los videos en la red social *YouTube*, **se publicaron el veinticuatro de octubre, veintiuno de noviembre, cuatro y veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, así como veintinueve de enero, doce de febrero, dieciocho y veinticinco de marzo, y cuatro y veintidós de abril** de la presente anualidad.
- Se trata de **conferencias de prensa de Salomón Jara Cruz**, Gobernador Constitucional de Oaxaca en las fechas publicadas.
- Las manifestaciones denunciadas fueron emitidas por **Salomón Jara Cruz**, Gobernador Constitucional de Oaxaca, durante cada una de las diez conferencias matutinas.
- La Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV) indicó que las conferencias matutinas de prensa realizadas por el gobernador del estado de Oaxaca **se transmitieron a través de:**
 - La cuenta de YouTube del Gobierno del Estado y los canales de radio y televisión de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV)
 - Los canales de difusión son: 19.1 de televisión abierta y las 33 estaciones de frecuencia modulada al interior del estado de Oaxaca.
 - Se trata de la emisora XHCPBRT-TDT Canal 36, canal virtual 9.1 y sus 13 repetidoras.
 - Frecuencia Global 96.9 FM en su repetidora XHOAX-FM.
 - Frecuencia Oaxaqueña Radio 92.9 FM y sus 32 repetidoras.
- La Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV) indicó que personal de esa corporación administra el perfil de *YouTube* en que se publicaron las videograbaciones que contienen las manifestaciones denunciadas.
- La producción y transmisión en **las frecuencias de radio y televisión y plataformas digitales de las conferencias de prensa fueron realizadas por CORTV** debido a su atribución de difundir acciones del Gobierno conforme a lo previsto en la Ley de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión.
- **CORTV no contrató la difusión de las videograbaciones** de las conferencias de prensa matutinas como publicidad pagada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

- La organización de las conferencias de prensa del Gobernador se encuentra a cargo de la **Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del estado de Oaxaca**.
- La Coordinación de Comunicación Social del Gobierno del estado de Oaxaca indicó que personal a su cargo es quien administra el perfil de *Facebook* del Gobierno del Estado en que se publicó la videograbación que contiene las manifestaciones denunciadas.
- El **Consejero Jurídico del Gobierno del Estado y representante legal del Gobernador del estado de Oaxaca**, indicó que **el objeto de las conferencias de prensa matutinas del Gobierno del Estado en cita** consiste en mantener informada a la población de esa entidad de las actividades gubernamentales.
- Mediante Acta Circunstanciada instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se constató que las publicaciones de la Conferencia de prensa matutinas denunciadas alojadas en la plataforma digital YouTube ya no se encuentran disponibles.

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 Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.³

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO NORMATIVO

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

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal

³ Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

“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 [...].”

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

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos**. Además, **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos**.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las personas servidoras públicas para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,⁴ por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público.

En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello por lo que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

⁴ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:⁵

- a. La obligación de toda persona del servicio público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas del servicio público aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 449.

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

[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de

⁵ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;

e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;

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

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las y los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de personas servidoras públicas en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.**

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por las personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁶

⁶ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.⁷
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: carácter auxiliar y complementario.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁸
- Permisiones a las personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.
- Prohibiciones a las y los servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**⁹
- **Especial deber de cuidado** de las personas del servicio público: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹⁰

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas del servicio público, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona servidora pública.

Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal o local:

Titular. Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.¹¹

⁷ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

⁸ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹⁰ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹¹ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a las personas del servicio público de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidatura o candidatura a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas del servicio público de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o personas servidoras públicas y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

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

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas del servicio público aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**¹²

B. Principio de neutralidad

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades no deben identificarse, a través de su función, con personas candidatas o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

¹² Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

Ya que, con ello se *busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.*

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 y acumulado, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para **observar el especial deber de cuidado** que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

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

Finalmente, en dicha sentencia la jurisdicción sostuvo que *la autoridad electoral administrativa, tiene un deber, incluso en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral, puesto que, la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.*

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la siguiente tesis relevante:

TESIS V/2016

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).- Los artículos 39, 41 y 99,



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

C. Disposiciones generales en materia de propaganda gubernamental

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

Artículo 41...

...

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

...

Artículo 134...

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

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

...

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

...

VIII. Otros establecidos en las leyes.

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

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

...

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

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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

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

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

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

116. De esta forma, será considerada como propaganda gubernamental, toda acción o manifestación que haga del conocimiento público logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos y que busca la adhesión, simpatía, apoyo o el consenso de la población, y cuyo contenido, no es exclusiva o propiamente informativo, atendiendo a las circunstancias de su difusión.¹³

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.

¹³ Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

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

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

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

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

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

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

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

D. Uso indebido de recursos públicos

Como punto de partida, debe señalarse que el principio de imparcialidad que rige el servicio público fue incorporado al sistema electoral vigente con el objeto de impedir



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

el uso del poder público en favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura a un cargo de elección popular, y la promoción personalizada de las personas servidoras públicas con fines electorales; por lo que, en atención al objeto antes señalado, la Constitución establece, en su artículo 134, párrafo séptimo, que las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o las personas servidoras públicas, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro entre público, la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido¹⁴ que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no será empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

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

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

¹⁴ Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

No obstante, todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: **a)** En cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** En cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, como se explica párrafos subsecuentes, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

En primer lugar, es menester destacar que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus Alcaldías y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo tercero, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.¹⁵

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos primero y séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que es obligación de las personas servidoras públicas aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

¹⁵ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

En el párrafo octavo del mismo precepto constitucional, se dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

Acorde con lo anterior, en el artículo 134 de la Constitución General se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para las personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, **y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados** en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a las personas servidoras públicas a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios aprovechen la posición en que se encuentran para que de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Solicitud de medida cautelar

De la revisión al escrito de denuncia se advierte que el quejoso, solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de: *“...ordenar al C. Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca, suspenda de manera inmediata sus conferencias matutinas donde se la pasa promocionando obras públicas federales y locales que se están realizando y así dejar de promocionarlas en diferentes medios de comunicación y electrónicos. (...) De igual manera, solicito se tenga a bien girar atento oficio a las autoridades competentes para los efectos de no seguir promocionando los videos de las conferencias...”*

III. Actos consumados

Al respecto, este órgano colegiado determina, por una parte, la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por los quejosos, en atención a lo siguiente:

Mediante acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora, se hizo constar que las publicaciones denunciadas en los perfiles en el canal de YouTube, perteneciente al Gobierno del Estado de Oaxaca y a La Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV), que dieron origen al procedimiento especial en que se actúa, ya no se encuentran visibles, tal como se muestra:

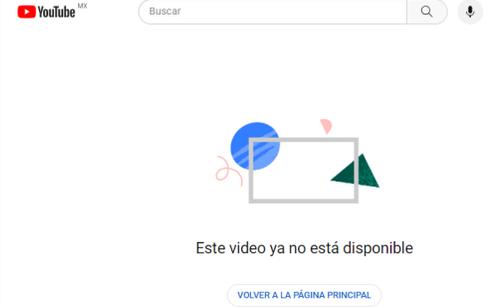
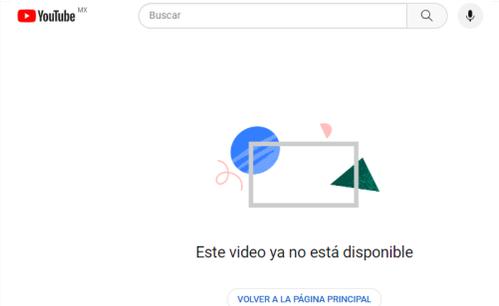
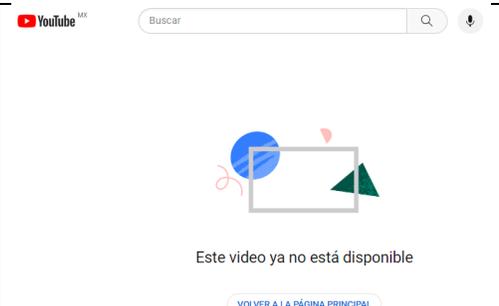
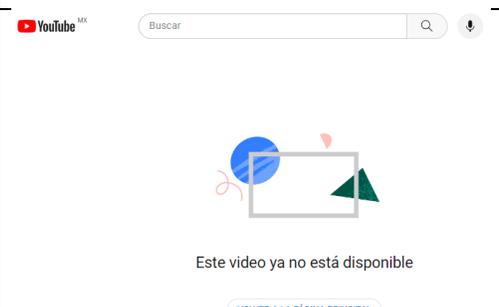


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
1	<p>https://www.youtube.com/live/4mowT1KHmz4?feature=shared.</p> <p>YouTube Gobierno del Estado de Oaxaca Conferencia de 22 de abril del año 2024</p>	
2	<p>https://youtu.be/VGTKSndKMqU</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 22 de abril del año 2024</p>	
3	<p>https://www.youtube.com/watch?v=4mowT1KHmz4</p> <p>YouTube Gobierno del Estado de Oaxaca Conferencia de 22 de abril del año 2024</p>	
4	<p>https://www.youtube.com/live/NluUzFxN87U?si=flyUPSJ9tPVViRfxH</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 04 de abril del año 2024</p>	

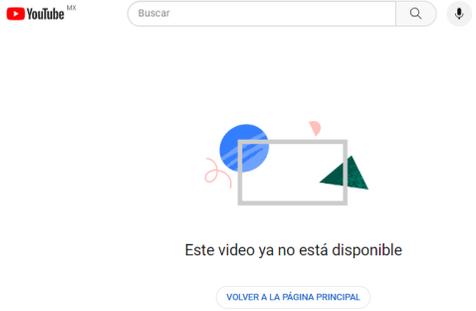
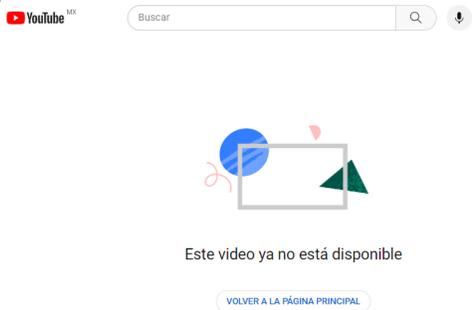
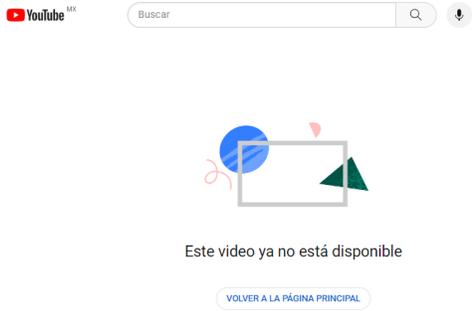


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
5	<p>https://youtu.be/NluUzFxN87U</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 04 de abril del año 2024</p>	
6	<p>https://www.youtube.com/watch?v=jEu6ekjXegA&list=PLX2X2OK7fDYAJBqaVJks2iqOsGqzasYEq&index=3b</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 25 de marzo del año 2024</p>	
7	<p>https://youtu.be/jEu6ekjXegA</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 25 de marzo del año 2024</p>	
8	<p>https://www.youtube.com/watch?v=5RSf5yvHc7o&list=PLX2X2OK7fDYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=4</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 18 de marzo del año 2024</p>	

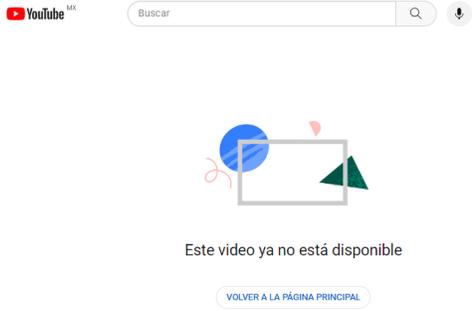
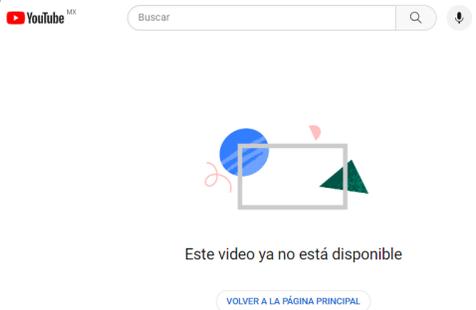
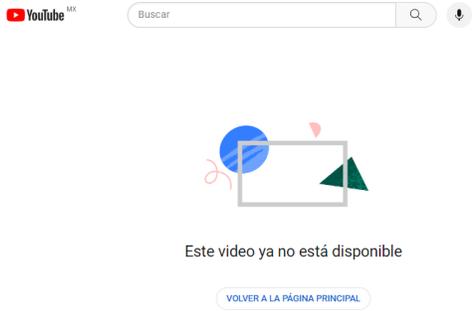
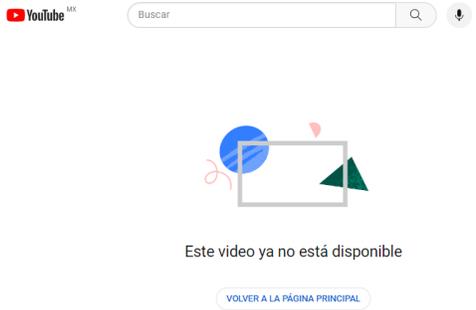


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
9	<p>https://youtu.be/5RSf5yvHc7o</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 18 de marzo del año 2024</p>	
10	<p>https://www.youtube.com/watch?v=42n5sam6wo8&list=PLX2X20K7fDYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=7</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 12 de febrero del año 2024</p>	
11	<p>https://youtu.be/42n5sam6wo8</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 12 de febrero del año 2024</p>	
12	<p>https://www.youtube.com/watch?v=HdUzyhLZlaE&list=PLX2X20K7fDYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=10</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 29 de enero del año 2024</p>	

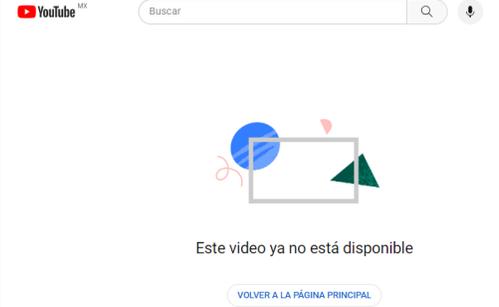
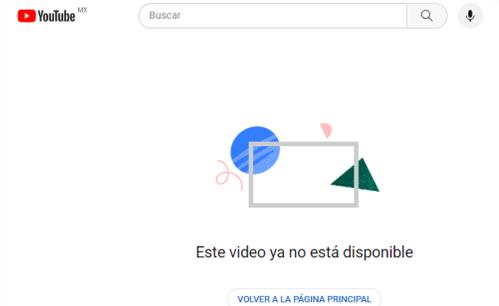
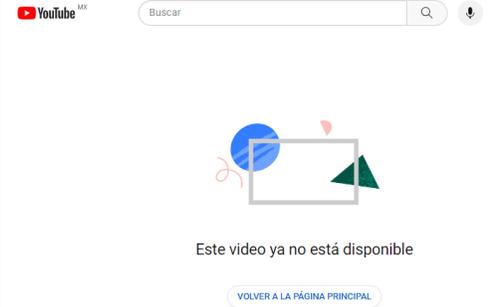
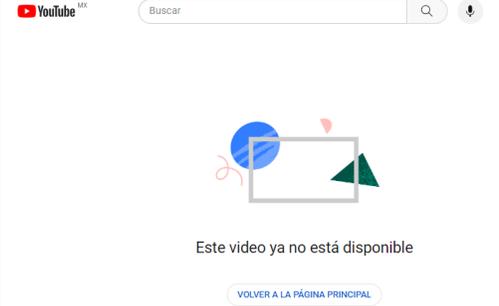


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
13	<p>https://youtu.be/HdUzyhLZlaE</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 29 de enero del año 2024</p>	
14	<p>https://www.youtube.com/watch?v=xcO6AwZFraA&list=PLX2X20K7fdYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=12</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 27 de diciembre del año 2023</p>	
15	<p>https://youtu.be/xcO6AwZFraA</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 27 de diciembre del año 2023</p>	
16	<p>www.youtube.com/watch?v=ErcOOBUP8Wk&list=PLX2X20K7fdYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=15</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 04 de diciembre del año 2023</p>	

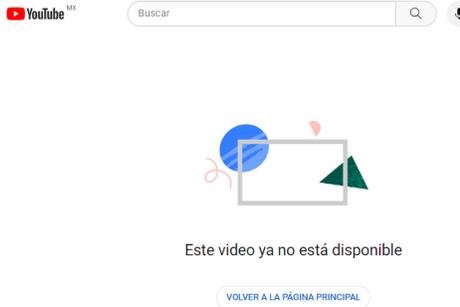
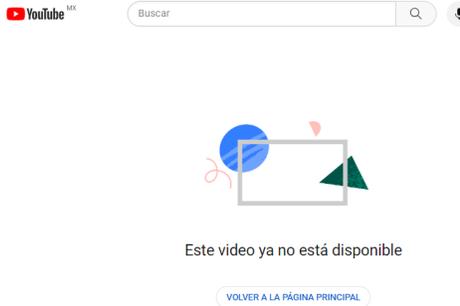
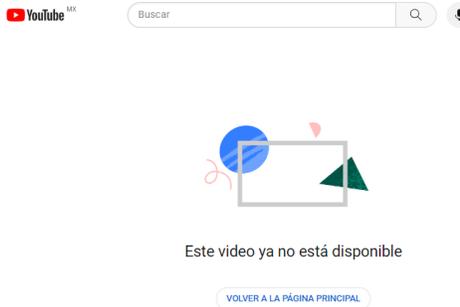
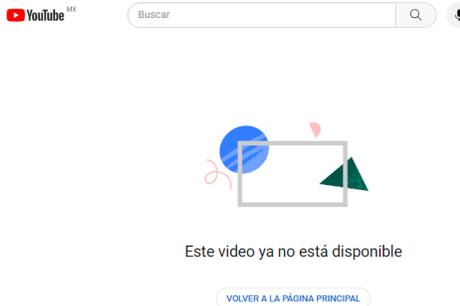


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
17	<p>https://youtu.be/ErcOOBUP8Wk</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 04 de diciembre del año 2023</p>	
18	<p>https://www.youtube.com/watch?v=o0a6EJ62dEI&list=TLX2X20K7fDYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&index=17</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 21 de noviembre del año 2023</p>	
19	<p>https://youtu.be/o0a6EJ62dEI</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 21 de noviembre del año 2023</p>	
20	<p>https://www.youtube.com/watch?v=TvY0ZefaFxc&list=PLX2X20K7fDYAJBqaVJks2iq0sqzasYEq&iindex=20</p> <p>YouTube CORTV Conferencia de 24 de octubre del año 2023</p>	

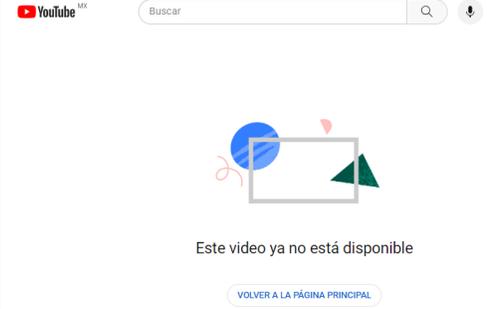


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

N°	Vínculo electrónico	Captura de pantalla
21	https://youtu.be/TvY0ZefaFxc YouTube CORTV Conferencia de 24 de octubre del año 2023	

En este sentido, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de los enlaces referidos pues, al día de hoy, ya no es visible su contenido, por lo que nos encontramos frente a **actos consumados**, siendo que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, cuya norma prevé que la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados e irreparables**, como es el caso.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen, puesto que, se insiste, los enlaces electrónicos que contenían el material denunciado ya fueron eliminados.

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

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados de manera irreparable, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

No obstante, lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a **Salomón Jara Cruz, en su calidad de Gobernador del estado de Oaxaca**, en el sentido de que debe observar **un especial deber de cuidado con motivo de sus funciones**.

En efecto, como lo prevé el artículo 41 Base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **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.**

Por lo anterior, dicha persona servidora pública **debe tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite**, de manera individual o conjunta, **y que puedan derivar en la difusión de propaganda gubernamental que no se encuentre dentro de los supuestos de excepción para su difusión en la etapa de campaña de los procesos electorales.**

Por tanto, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas o continúan o se repiten en lo futuro, entonces esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

En este sentido y por las razones indicadas, es necesario y pertinente que esta Comisión de Quejas y Denuncias emita el presente pronunciamiento que tiene como destinatario a **Salomón Jara Cruz, en su calidad de Gobernador del Estado de Oaxaca**, a fin de que, **en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, evitando la difusión de propaganda gubernamental distinta a las excepciones previstas para la etapa de campaña del proceso electoral**, respecto de lo anterior se vincula además al titular de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión (CORTV).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

IV. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SUSPENSIÓN DE LAS CONFERENCIAS ALUDIDAS.

En relación con la solicitud del quejoso de ordenar suspender las conferencias realizadas por el Gobierno del Estado de Oaxaca, por considerar que se trata de propaganda gubernamental en periodo prohibido, se estima improcedente, lo anterior, ya que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido que, para determinar como propaganda gubernamental el ejercicio de comunicación implementado por el Presidente de la República, conocido por la ciudadanía como “Mañaneras”, que son de similar formato a las conferencias del Gobernador del estado de Oaxaca, fundamentalmente se debe tomar en consideración el contenido que se difunde durante la conferencia de prensa en cuestión, lo anterior, en términos de la sentencia recaída al SUP-REP-139/2019 y acumulados, en cuya parte que interesa se advierte lo siguiente:

De la resolución impugnada, se advierte que la responsable analizó el formato de las conferencias denunciadas e identificó tres modalidades de realización:

1. Cuando el presidente de México y/o integrantes de su gabinete tratan temas de interés o de relevancia pública y posteriormente inicia un ejercicio de preguntas y respuestas.
2. Cuando solamente el Ejecutivo Federal y/o integrantes de su gabinete exponen ciertas temáticas.
3. Cuando únicamente se realiza un ejercicio de preguntas y respuestas.

A juicio de esta Sala Superior, dichas modalidades resultan incorrectas por sí solas para determinar cuándo estamos ante propaganda gubernamental, porque en este caso, no es el formato, sino fundamentalmente el contenido de las conferencias lo que debe tomarse en cuenta.

El máximo órgano jurisdiccional en dicha ejecutoria sostuvo también que la propaganda gubernamental consiste en aquella información que haga del conocimiento general logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público, que sea ordenada, suscrita o contratada con recursos públicos, y que por su contenido, no sea posible considerarlo como informativo, difundidas en ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 6º y 7º constitucionales.

Siendo que en el caso concreto:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

- No se tiene elementos para suponer que durante todas las conferencias de prensa “mañanera” se vayan a realizar manifestaciones que atente contra los principios de neutralidad y neutralidad en la contienda.
- Existe la presunción de que las conferencias mañaneras son ejercicios en los que se difunde información a la ciudadanía.
- La restricción total de la difusión de las citadas conferencias podría constituir censura previa.
- Para efectos cautelares se debe valorar en lo individual cada uno de los ejercicios para considerar si se ordena la suspensión de su difusión.

De ahí que, desde una óptica preliminar, la pretensión que los denunciantes hacen valer, no encuentra asidero jurídico, pues para determinar el retiro, modificación o eliminación de una conferencia de prensa matutina emitida por el Presidente de la República, es necesario analizar **las particularidades de las manifestaciones o expresiones motivo de inconformidad a la luz de las infracciones que, en su caso, le pudieran atribuir**, para que, solo así este órgano colegiado se encuentre en posibilidad de determinar lo que en derecho corresponda, y **no de forma genérica como lo solicitan los partidos quejosos**.

Lo anterior, porque el ejercicio de comunicación gubernamental conocido como las “mañaneras” no sólo está relacionado con las atribuciones y obligaciones que tienen las personas servidoras públicas de informar sobre el desempeño de sus funciones, sino también con el derecho que tiene la ciudadanía a estar informada, por lo que no se puede limitar de forma general la difusión de este ejercicio.

- Únicamente los actos futuros de inminente realización son susceptibles de ser suspendidos;
- La tutela de tipo inhibitorio no debe ser un mecanismo que (ante la ausencia de elementos indiciarios suficientes), se aplique en franca violación de los derechos del inculpado, pues ello llevaría a concluir que, **ante cualquier suposición respecto de un acontecimiento incierto, pudiera alegarse la protección tutelar mediante la limitación intencional e indebida de la contraparte**.
- **La tutela inhibitoria constituye un mecanismo virtuoso para la protección de derechos y no un mecanismo de censura o de control contrario al derecho de acceso a la justicia.**

Además, en relación con tópico similar, el once de abril de dos mil veinticuatro, el Consejo General de este Instituto por unanimidad de votos de las y los consejeros presentes rechazó el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que, en el marco de los procesos electorales ordinarios federales y locales 2023-2024, se ordena la suspensión de difusión de las conferencias del C. Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, conocidas como “Mañaneras”; con lo que sería desproporcionada ordenar la suspensión de las conferencias del Gobierno del Estado de Oaxaca.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

V. Supuesto beneficio en favor del partido MORENA; promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos

Por último, respecto al supuesto beneficio que los hechos denunciados pudieran reportar a favor de MORENA,¹⁶ se considera que dicho tópico deberá ser analizado en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, pues se trata de una conducta accesorio, que puede o no configurarse, a partir de lo resuelto respecto a la conducta principal.¹⁷

Asimismo, por cuanto a la presunta promoción personalizada y supuesto 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, como han sostenido reiteradamente este colegiado y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es necesario realizar un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General, como puede observarse de las ejecutorias atinentes a los SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

ACUERDO

¹⁶ Visible a página 12 del escrito de denuncia.

¹⁷ Similar consideración se sostuvo en el acuerdo ACQyD-INE-207/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-227/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/OAX/750/PEF/1141/2024

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, por tratarse de actos consumados, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, fracción III**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se hace un **recordatorio** a Salomón Jara Cruz, en su calidad de Gobernador del Estado de Oaxaca, a fin de que, **en todo tiempo, ajuste sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, evitando la difusión de propaganda gubernamental distinta a las excepciones previstas para la etapa de campaña del proceso electoral**, respecto de lo anterior se vincula al titular del Dirección General de la Corporación Oaxaqueña de Radio y Televisión.

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

CUARTO. 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 Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral