



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

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 CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, DERIVADO DE LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA GUBERNAMENTAL EN PERIODO PROHIBIDO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-605/2024.

Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veinticuatro.

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El veintiuno de mayo de dos mil veinticuatro, el Partido Acción Nacional presentó escrito de queja en el que denunció, en esencia, lo siguiente:

- **La presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, así como la supuesta vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral,** durante la conferencia matutina del presidente de la República, celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro, atribuible a Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas, en donde presuntamente difundió logros en turismo, economía, empleo y reducción de pobreza en favor de la población chiapaneca.

Al respecto, el quejoso aduce que la conducta denunciada la realizó a través de la exaltación de programas, acciones y obras públicas, intervención que hizo con el fin de generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía para posicionar frente al electorado a MORENA, que es el partido de donde emanó, para influir tanto en la elección presidencial como en la elección de Gobernador de esa entidad federativa, lo que constituye una flagrante vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad, equidad y el uso de recursos públicos en la contienda electoral.

Por otra parte, el quejoso refiere que las manifestaciones realizadas por el Gobernador del estado de Chiapas, en la conferencia de prensa denunciada, las realizó dolosamente durante un periodo prohibido con el propósito de exaltar la administración pública del gobierno federal y del gobierno de Chiapas, a sabiendas que durante el tiempo que comprenden las campañas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social, incluyendo las conferencias matutinas, de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales, como de las entidades federativas.

- Para acreditar los hechos denunciados, el quejoso proporciona diversos vínculos electrónicos.

Por lo anterior, solicita el dictado de medidas cautelares, a efecto de lo siguiente:

- *Evitar un grave e irreparable daño a la contienda electoral con el fin de que el Gobernador de Chiapas se abstenga de difundir propaganda gubernamental en las conferencias matutinas del Presidente de la República o en cualquier otra intervención ante los medios de comunicación con el propósito de influir en las preferencias electorales y se ordene el retiro de la conferencia del 17 de mayo de 2024 de todas las redes sociales (YouTube, X, Facebook, Instagram), portales de gobierno en que se encuentre alojada.*

II. Acuerdo de registro. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**, asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Se solicitó el apoyo de la Oficialía Electoral de este Instituto a efecto de certificar los enlaces electrónicos aportados por el denunciante
- Instrumentar acta circunstanciada a fin de certificar la existencia y contenido de la liga electrónica referida por el quejoso en donde consta la versión estenográfica de la conferencia mañanera denunciada.
- Se solicitó información relacionada con los hechos denunciados al Gobernador de Chiapas, así como al Instituto de Comunicación Social y Relaciones Públicas del Gobierno de la referida entidad federativa.

III. Diligencia preliminar. El veintitrés de mayo, se ordenó instrumentar acta circunstanciada para certificar el sitio de internet, así como las redes sociales del Gobierno del estado de Chiapas, para verificar si se encuentra o se advierte publicación alguna o en su caso fue difundida la conferencia denunciada.



IV. Admisión. El veintitrés 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.

V. Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto. En la quincuagésima primer sesión extraordinaria urgente de carácter privado, celebrada el veinticuatro de mayo del año en curso, la Comisión de Quejas y Denuncias dictó el acuerdo **ACQyD-INE-254/2024**, en la que declaró.

- La improcedencia de la medida cautelar solicitada por cuanto hizo a las plataformas oficiales indicadas en el propio acuerdo.
- La **procedencia** respecto de la publicación de la conferencia de prensa matutina de diecisiete de mayo del dos mil veinticuatro difundida en el dominio <https://lopezobrador.org.mx>, toda vez que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen Derecho, se advirtió que el gobernador Constitucional del estado de Chiapas, realizó diversas manifestaciones en la conferencia de prensa denunciada con las que se podría configurar la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

VI. Impugnación del acuerdo de medida cautelar. Inconforme con la determinación asumida en el acuerdo de medida cautelar ACQyD-INE-254/2024, el veintiséis de mayo, el Presidente de la República y otros interpusieron recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

VII. Sentencia SUP-REP-605/2024. Mediante sentencia de seis de junio, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó **revocar** el acuerdo identificado con la clave ACQyD-INE-254/2024, emitido por esta Comisión de Quejas y Denuncias dentro del expediente en que se actúa, para los siguientes efectos:

“...para el efecto de que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE despliegue su facultad de investigación, a fin de que realice u ordene las diligencias necesarias para determinar de forma preliminar, de ser posible, quién o quiénes son las personas responsable del dominio web <https://lopezobrador.org.mx> y, en su caso, proponga a la CQyD la resolución que en Derecho proceda sobre el dictado de la medida cautelar respecto del contenido la pertinencia o no de la adopción de medidas cautelares para la eliminación de los archivos de audio, audiovisuales y/o versiones estenográficas de la conferencia matutina del presidente de la República realizada el diecisiete de mayo del año en curso y alojada en el referido sitio.”



VIII. Diligencias de investigación. El siete de junio siguiente, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral emitió acuerdo en el que, entre otros, tuvo por recibida la sentencia referida y requirió a la empresa AKKY Online Solutions, S.A. de C.V., diversa información relacionada con el dominio <https://lopezobrador.org.mx>.

El catorce de junio siguiente, se recibió respuesta de dicha persona moral en la que informó lo siguiente:

- Carlos Emiliano Calderón Mercado es la persona quien funge como administrador del dominio en cuestión;
- Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, es la persona quien registró el dominio <https://lopezobrador.org.mx> ante dicha persona moral y que, por tanto, es el responsable legal del dominio referido,
- Katya Elizabeth Ávila Vázquez fue quien realizó el último pago para el refrendo del registro del dominio referido.

En esa misma fecha se acordó requerir a las referidas personas a efecto de determinar la responsabilidad de la administración del contenido de dicho dominio digital.

IX. Propuesta de medidas cautelares. En su oportunidad, 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. La Comisión de Quejas y Denuncias 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 el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atribuible al Gobernador constitucional del estado de Chiapas, con motivo de las manifestaciones realizadas en una en la conferencia de prensa matutina de la Presidencia de la República, el pasado diecisiete de mayo, en donde hizo referencia a supuestos logros en turismo, economía, empleo y

¹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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.



reducción de pobreza en favor de la población chiapaneca, lo que en concepto de la parte denunciante podría influir en los procesos federal y local en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció a Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas por la presunta difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, con motivo de las manifestaciones y pronunciamientos emitidos el pasado diecisiete de mayo, en la conferencia de prensa matutina de la Presidencia de la República, llevada a cabo en dicha entidad federativa, en contravención al artículo 134 constitucional, a los principios de legalidad, imparcialidad, neutralidad y equidad.

MEDIOS DE PRUEBA

Ofrecidos por el denunciante

1. **Técnica.** Consistente en el testigo de grabación de la conferencia de prensa matutina denunciada.
2. **Documental pública.** Consistente en la versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del Presidente de la República denunciada.
3. **Documental pública.** Consistente en la certificación del contenido de las notas periodísticas que dieron cuenta de la intervención del Gobernador de Chiapas en la citada conferencia, y que señala en su queja.

No.	Enlaces electrónicos
1.	https://sinlineamx.com/reconoce-rutilio-escandon-respaldo-del-gobierno-federal-para-sacar-adelante-a-chiapas/
2.	https://www.chiapasencontacto.com/en-conferencia-matutina-encabezada-por-amlo-rutilio-escandon-destaca-avances-en-turismo-economia-y-empleo/
3.	https://www.porestonet.net/mexico/2024/5/17/gobernador-de-chiapas-rutilio-escandon-resalta-reduccion-de-la-pobreza-en-este-sexenio.html
4.	https://elorbe.com/portada/2024/05/18/estamos-reforzando-la-seguridad-en-chiapas-amlo.html
5.	https://www.cronica.com.mx/nacional/notorio-avance-chiapas-actual-administracion-amlo.html

4. **Instrumental de actuaciones**
5. **La presuncional en su doble aspecto legal y humana**

Recabados por la autoridad instructora para el pronunciamiento sobre medidas cautelares



1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por el quejoso.

2. Documental pública, consistente en la respuesta formulada por Rutilio Cruz Escandón Cadenas, Gobernador del estado de Chiapas, en donde precisó, en esencia, lo siguiente:

- Sí asistió el diecisiete de mayo del dos mil veinticuatro, a la conferencia de prensa del presidente de la República, mejor conocida como mañaneras, que se realizó en Puerto Chiapas en el Municipio de Tapachula en el estado de Chiapas.
- El objeto de la conferencia de prensa del presidente de la República, de diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro, fue informar a la ciudadanía sobre temas de interés público contestando preguntas de los medios de comunicación y acompañando al presidente de la República en su gira en dicho Estado.
- En la conferencia de mérito estuvieron presentes medios de comunicación.
- La conferencia de prensa en cuestión **no fue difundida en algún medio de comunicación, red social o plataforma de alguna dependencia pública del Gobierno del estado de Chiapas.**
- Su participación en la conferencia en cuestión consistió en informar sobre temas de interés público a preguntas de los medios de comunicación.
- Desconoce el nombre o en su caso el cargo del o las personas que organizaron la conferencia en cuestión.
- No se realizó algún tipo de gasto, por parte de la Administración del Gobierno del estado de Chiapas.
- No cuenta con el orden del día y/o programa que detalle el desarrollo de la conferencia de prensa en cuestión, así como el nombre o cargo de la o las personas que elaboraron o realizaron dicho orden del día o programa respecto de la conferencia en cita.

3. Documental pública, consistente en la respuesta formulada por el Director General del Instituto de Comunicación Social y Relaciones Públicas del Estado de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024

Chiapas, en donde precisó, en esencia, que la conferencia de prensa señalada no fue difundida en algún medio de comunicación, red social o plataforma de alguna dependencia pública estatal.

4. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se certificó el sitio de internet, así como las redes sociales del Gobierno del estado de Chiapas, en la que se da cuenta que no se advierte publicación alguna o, en su caso, la difusión de la conferencia denunciada.

5. Documental pública. Consistente en **acta circunstanciada**, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se hizo constar que el material denunciado ya no se encontraba disponible en las plataformas del Gobierno de México, con excepción de la página <https://lopezobrador.org.mx/2024/05/17/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-1184/>

6. Documental pública. Consistente en **acta circunstanciada** de veintiocho de mayo del presente año, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se hizo constar que el material denunciado ya no se encontraba disponible en el dominio <https://lopezobrador.org.mx>.

7. Documental pública. Consistente en **acta circunstanciada** de catorce de junio del presente año, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se hizo constar que el material denunciado se encuentra nuevamente disponible en el dominio <https://lopezobrador.org.mx>.

8. Documental privada, consistente en el escrito mediante el cual AKKY Online Solutions, S.A. de C.V., da respuesta al requerimiento de información formulado por autoridad sustanciadora y proporciona diversa información relacionada con el dominio <https://lopezobrador.org.mx>, en esencia lo siguiente:

- Carlos Emiliano Calderón Mercado, es la persona quien funge como administrador del dominio en cuestión;
- Pablo Amílcar Sandoval Ballesteros, es la persona quien registró del dominio <https://lopezobrador.org.mx> ante dicha persona moral y que, por tanto, es el responsable legal del dominio referido,
- Katya Elizabeth Ávila Vázquez, fue quien realizó el último pago para el refrendo del registro del dominio referido.



Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que, para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.²

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El pasado siete de septiembre dio formalmente inicio el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal; asimismo, el veinte de marzo de dos mil veinticuatro, inició formalmente el periodo de campañas.
- Rutilio Cruz Escandón Cadenas, fue electo Gobernador Constitucional del estado de Chiapas para el periodo 2018-2024.
- El pasado 7 de enero, inició formalmente el proceso electoral local en el estado de Chiapas; asimismo, el treinta y uno de marzo inició la etapa de campañas para la Gubernatura del Estado.
- El diecisiete de mayo del presente año, el Gobernador de Chiapas participó en la conferencia de prensa matutina del Presidente de la República en la que realizó diversas manifestaciones, algunas de ellas relacionadas con supuestos logros en turismo, economía, empleo y reducción de pobreza.
- La conferencia de prensa matutina del Presidente de la República no fue difundida en algún medio de comunicación, red social o plataforma del Gobierno del estado de Chiapas.
- El dos de junio de dos mil veinticuatro, tuvo verificativo la jornada electoral en el marco del proceso electoral local en Chiapas y federal 2023-2024
- Las manifestaciones denunciadas se encuentran visibles en el enlace electrónico <https://lopezobrador.org.mx/2024/05/17/version-estenografica-de->

² SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

[la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-1184/](#)

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición 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.

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 SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

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

Como puede observarse del escrito de queja, entre otros argumentos, el quejoso señaló que los hechos denunciados podrían configurar el uso indebido de recursos públicos, por lo que resulta necesario poner de relieve el marco normativo relacionado con dicho tópico:

Constitución Federal

Artículo 134.

...

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, 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.

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidas las personas servidoras públicas**, 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.**

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.



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 la ciudadanía a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo tercero, 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 la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, 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 personas servidoras públicas 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

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



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 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:

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato/a, 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 servidora pública 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 servidoras públicas 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

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) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;

e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

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 personas servidoras públicas, 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 candidato/a.

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 personas servidoras públicas 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

- **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** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**⁸
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁹
- Permisiones a personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano/a, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.¹⁰
- Prohibiciones a personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**¹¹
- **Especial deber de cuidado** de personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹²

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 los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

⁶ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

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 Ídem

⁹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹⁰ Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

¹¹ 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.

¹² 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.



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 federal¹³ 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 pública¹⁴.

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.

- **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁵.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones**, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Asimismo, es un criterio orientador de la Sala Superior que, cuando las personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas

¹³ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

¹⁴ 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.

¹⁵ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles.¹⁶

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 servidoras públicas de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato/a o candidato/a, a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas servidoras públicas 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**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

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.

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las personas servidoras públicas 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.

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **ha considerado factible que ciertas personas funcionarias públicas, como lo son quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales) **o miembros de la administración federal, de manera reforzada durante las campañas electorales, encuentren una limitante a sus derechos de participación política.**

¹⁶ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



El ejercicio de estas libertades fundamentales adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, están sujetas a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas 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.**¹⁷

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 candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

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.

¹⁷ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



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.*

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...

...

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;

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.¹⁸

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

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

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

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

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

¹⁸ Un criterio similar también se sostuvo en el SUP-RAP-360/2012. Por ejemplo, la información sobre el contenido de algún medicamento del sector salud, sobre las características de una obra pública, un aviso de desviación de tránsito, así como otros de la misma naturaleza informativa son ejemplos de comunicación oficial o gubernamental que no obstante, en principio, no constituyen propaganda gubernamental en sentido estricto para efectos de su análisis y posible incidencia en la materia electoral, salvo que del contexto de su difusión se advierta que forma parte de una campaña con fines distintos al meramente informativo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

cuentas de sus funciones, la publicidad oficial o la propaganda gubernamental se concibe como un canal de comunicación entre gobierno y sociedad tanto para informar sobre el ejercicio de las funciones públicas, como para que las personas conozcan y ejerzan sus derechos.

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

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

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Solicitud de medida cautelar

De la revisión del escrito de denuncia se advierte la solicitud del dictado de medidas cautelares en el sentido siguiente:

Evitar un grave e irreparable daño a la contienda electoral con el fin de que el Gobernador de Chiapas se abstenga de difundir propaganda gubernamental en las conferencias matutinas del Presidente de la República o en cualquier otra intervención ante los medios de comunicación con el propósito de influir en las preferencias electorales y se ordene el retiro de la conferencia del 17 de mayo de 2024 de todas las redes sociales (YouTube, X, Facebook, Instagram), portales de gobierno en que se encuentre alojada.

Decisión

- a) Improcedencia de la solicitud de medidas cautelares al no existir un riesgo real e inminente de afectación a los principios que rigen el proceso electoral**



Al respecto, este órgano colegiado determina la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en atención a lo siguiente:

Tal y como quedó precisado en el apartado de MARCO NORMATIVO, el artículo 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, establece 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, 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.

Esto, con el objeto de tutelar los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidas las personas servidoras públicas**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Así, la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales y hasta concluida la jornada electoral, obedece a la obligación que tienen las personas servidoras públicas de no influir de forma alguna en la voluntad de la ciudadanía, y que esta pueda emitir su sufragio sin ningún tipo de injerencia ajeno a la competencia entre los partidos políticos y candidaturas.

En tal sentido, dicha prohibición tiene como 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.

En tal sentido, 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 legalidad y equidad en la contienda**.

Ahora bien, en la especie, el presente acuerdo se dicta días posteriores a la conclusión de las campañas electorales y la jornada electoral en el marco de los procesos electorales local en el estado de Chiapas y federal 2023-2024, de ahí que, de un análisis preliminar, aunque se pudiera considerar que las manifestaciones realizadas por el gobernador constitucional del estado de Chiapas, es propaganda gubernamental y que por la temporalidad en la que se realizaron pudieron influir en la equidad de la contienda electoral, lo cierto es que el dictado de una medida



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

cautelar para el efecto de que el contenido de la conferencia de prensa matutina del presidente de la República, en la que el gobernador del estado de Chiapas realizó las manifestaciones objeto de denuncia, sea retirado de la página de internet <https://lopezobrador.org.mx>, se considera innecesario al **no advertirse peligro en la demora**.

Ello, en tanto que la prohibición relativa a la difusión de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, se encuentra delimitada en el tiempo, toda vez que, como se ha referido, las etapas correspondientes a las campañas electorales y la relativa a la jornada electoral de los procesos electorales local en el estado de Chiapas y Federal 2023-2024, se han agotado, de ahí que no se advierta la necesidad de retirar el contenido de la conferencia de prensa matutina denunciada.

Por lo tanto, **no se advierte un posible riesgo real o inminente** por el que pudieran producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores que rigen la materia electoral, toda vez que, como ya se ha razonado en la presente determinación, la jornada electoral en el presente proceso comicial tuvo verificativo el pasado dos de junio, por lo que **no existe una imperiosa necesidad** de retirar de la plataforma digital aludida, el contenido de la conferencia de prensa matutina del presidente de la República celebrada el pasado diecisiete de mayo, en la que el gobernador denunciado realizó las manifestaciones referidas por el partido político denunciante que, a su juicio, constituyeron propaganda gubernamental difundida en periodo prohibido.

Lo anterior, pues se insiste, ya no podrían incidir en el ánimo de la ciudadanía de cara a los procesos federal y local en Chiapas, toda vez que han transcurrido las etapas en las cuales existe prohibición de difundir propaganda gubernamental, a saber, campañas, periodo de veda y jornada electoral, de ahí que se considere la **improcedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas**.

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.

b) Tutela preventiva

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por el quejoso, a efecto de que esta Comisión ordene que *el Gobernador de Chiapas se abstenga de difundir propaganda gubernamental en las conferencias matutinas del Presidente de la República o en cualquier otra intervención ante los medios de comunicación con el propósito de influir en las preferencias electorales*, se considera **improcedente**,



pues versa sobre hechos futuros de realización incierta, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior, tomando en consideración que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que el Gobernador denunciado participará de nueva cuenta en alguna de las conferencias de prensa matutinas de la Presidencia de la República o bien, que incurrirá en una posible difusión de propaganda gubernamental en etapa prohibida, pues como se razonó en el apartado que antecede, han concluido las etapas de campañas y jornada electoral en el marco del proceso electoral federal y local en el estado de Chiapas.

En ese contexto, si bien las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, lo cierto es que para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente **que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán**, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el caso no ocurre.

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

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, situación que, se insiste, en el presente caso no ocurre, de ahí la **improcedencia** de la solicitud planteada.



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.

c) Uso indebido de recursos públicos

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

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

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

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

Consideración similar sostuvo esta Comisión de Quejas en el acuerdo ACQyD-INE-211/2024.

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-293/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/887/PEF/1278/2024**

párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

A C U E R D O

PRIMERO. Es improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada bajo los argumentos y consideraciones del considerando **CUARTO, inciso a)**, de la presente resolución, **por cuanto hace a la difusión de la conferencia de prensa matutina de diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro** en el dominio <https://lopezobrador.org.mx>

SEGUNDO. Es improcedente la adopción de medida cautelar **en su vertiente de tutela preventiva** solicitada bajo los argumentos y consideraciones del considerando **CUARTO, inciso b)**, de la presente resolución.

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 Quincuagésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de junio de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos en lo general por parte de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza.

**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