

**RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES A QUE HUBIERE LUGAR, FORMULADAS POR LA CIUDADANA ANA TERESA RODRÍGUEZ YERENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ESPECIAL IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE PSE-QUEJA-543/2021.**

### **R E S U L T A N D O S : <sup>1</sup>**

- 1. Consulta Popular.** El seis de marzo, el Gobernador del Estado de Jalisco presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, solicitud de consulta popular, misma que fue declarada procedente el cinco de mayo por el Consejo de Participación Ciudadana.
- 2. Aprobación de viabilidad de consulta popular.** El trece de septiembre posterior, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, mediante el acuerdo IEPC-ACG-318/2021, aprobó la viabilidad de la consulta popular, así como el presupuesto para la organización correspondiente.
- 3. Procedencia de la consulta popular.** El veintidós de septiembre, el Consejo de Participación Ciudadana declaró formalmente la procedencia de la consulta popular fijando determinadas fechas para su realización.
- 4. Presentación del escrito de denuncia.** El quince de diciembre, se presentó en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco,<sup>2</sup> el escrito signado por Ana Teresa Rodríguez Yerena, en el que se denuncian hechos que considera violatorios de la normatividad electoral vigente en el estado de Jalisco, los cuales atribuye al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
- 5. Acuerdo de radicación y prevención.** El día dieciséis de diciembre, la Secretaría Ejecutiva de este Instituto acordó radicar el presente expediente con el número PSE-QUEJA-543/2021 y previno a la denunciante para que ratificara el escrito de denuncia.
- 6. Ratificación.** El día dieciséis de diciembre, la ciudadana acudió a las instalaciones de la Dirección Jurídica del instituto electoral local y ratificó el escrito de denuncia.

<sup>1</sup> Los hechos que se narran corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se mencione lo contrario.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, el Instituto.

**7. Ampliación de término y práctica de diligencias.** El dieciséis de diciembre actual, la Secretaría Ejecutiva amplió el plazo a setenta y dos horas para resolver sobre la admisión o desechamiento de la denuncia; además se ordenó llevar a cabo las diligencias de verificación sobre la existencia y contenido de las publicaciones señaladas.

**8. Acta circunstanciada.** El diecisiete de diciembre, se elaboró el acta circunstanciada IEPC-OE-687/2021 mediante la cual personal de la oficialía electoral debidamente investido de fe pública electoral y legalmente facultado para el ejercicio de dicha función, verificó la existencia y contenido del vínculo de internet referido en el escrito de denuncia.

**9. Acuerdo de admisión a trámite y emplazamiento.** Con fecha dieciocho de diciembre, se determinó admitir a trámite la denuncia interpuesta por la ciudadana Ana Teresa Rodríguez Yerena, por lo que se ordenó emplazar a las partes.

**10. Proyecto de medida cautelar y remisión de constancias.** Mediante memorándum 297/2021 notificado el dieciocho de diciembre, la Secretaría hizo del conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto el contenido de los acuerdos citados en el resultando que antecede y remitió vía electrónica las constancias que integran el expediente relativo al procedimiento administrativo sancionador especial identificado con el número de expediente PSE-QUEJA-543/2021 a efecto de que ese órgano colegiado determinara lo conducente sobre la adopción de las medidas solicitadas por la denunciante.

#### CONSIDERANDO:

**I. Competencia.** La Comisión de Quejas y Denuncias es el órgano técnico del Instituto, competente para determinar lo conducente respecto a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores, en términos de lo dispuesto por los artículos 469, párrafo 4; 472, párrafo 9, del Código Electoral del Estado de Jalisco; 45, párrafo 1, fracción III del Reglamento Interior del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco; 1 y 10, párrafos 3, 4 y 5, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

**II. Hechos denunciados.** Del análisis de la denuncia formulada, se desprende que la promovente se queja, esencialmente, de la comisión de propaganda gubernamental que

a su decir, implica promoción personalizada del gobierno en turno en tiempo prohibido, generando intervención en la celebración de la consulta popular sobre la revisión del Pacto Fiscal, ello mediante una publicación realizada en la red social Twitter, a cargo del Titular del Ejecutivo Estatal.

**III. Solicitud de medida cautelar.** La parte promovente solicita, que se adopten las medidas cautelares en los términos que a continuación se transcriben:

*“Con la finalidad de garantizar certeza e imparcialidad en el proceso de la Consulta Popular, se solicita como medida cautelar ordenar el retiro de la publicación de fecha 14 de diciembre de 2021 de las 14:58 horas, visible en la cuenta oficial del titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco en la red social Twitter identificada como @EnriqueAlfaroR.”*

**IV. Pruebas ofrecidas.** Una vez que fue analizado íntegramente el escrito de queja, se advierte que la denunciante ofreció como medios de prueba los siguientes:

*“1. Documental Pública. Consistente en la publicación en la cuenta oficial del titular del Ejecutivo del Estado de Jalisco en la red social Twitter identificada como @EnriqueAlfaroR, de fecha martes 14 de diciembre de 2021 a las 14:58 horas, con la cual acredito los actos denunciados, misma que se relaciona con el primer punto de hechos en relación con la presente y que acredita la existencia de la propaganda gubernamental.*

*Misma que puede ser consultada en el siguiente enlace institucional:  
<https://twitter.com/enriquealfaror/status/1470865339543557?s=24>*

*2. Presuncional legal y humana. Consistente en las deducciones lógico jurídicas a que arribe esta Autoridad con el análisis de los argumentos expresados en la presente demanda.*

*3. Instrumental de actuaciones. Todo aquello que me beneficie.”*

**V. Diligencias ordenadas por esta autoridad.** Es preciso establecer que esta autoridad integradora, ordenó realizar como diligencia de investigación la verificación del contenido de internet precisado por la denunciante en su escrito inicial, la cual se llevó a cabo el dieciséis de diciembre, por lo que el acta de Oficialía Electoral identificada con la clave alfanumérica IEPC-OE-687/2021, se encuentra agregada dentro de los autos que integran el expediente.

Acta que constituye una prueba documental pública, atendiendo al contenido del artículo 463, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, por lo tanto, para el dictado de la presente resolución se le otorga valor probatorio pleno.

**VI. Naturaleza y finalidad de las medidas cautelares.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 472, párrafo 9, del Código; y 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto; las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves y su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Ello, con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- a) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- b) 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 (*periculum in mora*).

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 procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -peligro en la demora- de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, se debe precisar que éste 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. Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de todo lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- a) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- b) Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- c) Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- d) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

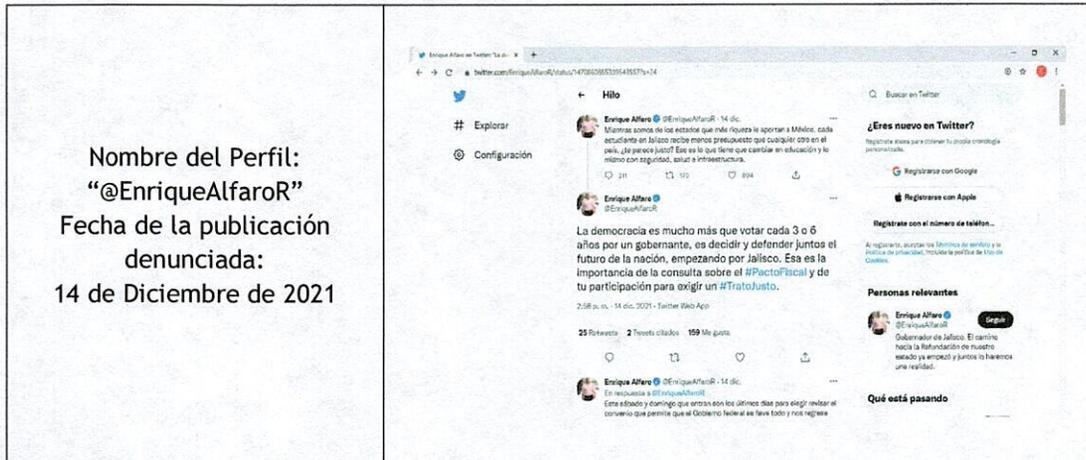
De esa forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

**VII. Acreditación de los hechos y pronunciamiento respecto de la solicitud de adopción de la medida cautelar.** Precisado lo anterior y considerado en su integridad el escrito de queja y las pruebas aportadas por la parte denunciante, así como las diligencias de investigación realizadas por este instituto, se analiza la pretensión hecha valer por la impetrante.

Para tal efecto, a continuación se detallará el resultado de las diligencias de investigación llevadas a cabo bajo el acta de Oficialía Electoral número IEPC-OE-687/2021, en la cual se precisa el resultado de la verificación del contenido de la publicación objeto de denuncia y que es relevante para el dictado de la presente medida cautelar, en los siguientes términos:

Link de Twitter

<https://twitter.com/enriquealfaror/status/1470865339543557?s=24>



Por ende, se procederá al análisis de los hechos denunciados con el fin de determinar si es procedente el dictado de medidas cautelares, que tengan como objeto restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo eventualmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables; o bien, en su modalidad de tutela preventiva.

Es necesario establecer el marco jurídico aplicable al caso, para efectos de determinar si se vulneró el principio de imparcialidad por la parte denunciada.

El párrafo segundo del artículo 116 bis de la Constitución local dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, los municipios, organismos públicos descentralizados y cualquier otro ente público, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Asimismo contempla que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Por otro lado, el arábigo 3, en su párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Jalisco, aplicable en lo conducente, dispone que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales locales y hasta la conclusión de la jornada comicial, se deberá suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes estatales, como de los municipios, sus

organismos públicos descentralizados, así como de cualquier otro ente público estatal o municipal. Siendo las únicas excepciones a dicha determinación, 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.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha definido la expresión "bajo cualquier modalidad de comunicación social", como la prohibición que se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

Cabe precisar que, para el caso, también resulta ilustrativa la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante la cual se ejerce la Facultad de Atracción y se fijan los Mecanismos y Criterios Tendientes a Garantizar los Principios de Imparcialidad y Equidad en los procesos Electorales Federal y Locales 2020-2021, identificada con el Número INE/CG693/2020, en su resolutivo séptimo inciso 2, párrafo B, se estableció lo siguiente:

**" 2) Propaganda gubernamental**

*...B. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales y hasta la conclusión de la jornada comicial, la inclusión de elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven velada, implícita o explícitamente, la promoción de un gobierno o sus logros en el marco de la ejecución y/o entrega de los bienes, servicios y recursos de los programas sociales o de cualquier otro mecanismo implementado para tal fin, se considera contrario al principio de imparcialidad y, en consecuencia, podría afectar la equidad y el efectivo ejercicio del derecho al voto libre.*

*Para garantizar el derecho a la información de la ciudadanía durante el desarrollo del Proceso Electoral, no se suspenderán o darán de baja las páginas de internet de instituciones de gobierno, sin embargo, en ellas deberá evitarse incluir elementos visuales, auditivos, imágenes, nombres, lemas, frases, expresiones, mensajes o símbolos que conlleven velada, implícita o explícitamente, la promoción de un gobierno o sus logros."*

Respecto a la Consulta Popular que se está celebrando en el estado de Jalisco, referente al Pacto Fiscal, el artículo 30 de la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, en su párrafo 1, fracción XIII, establece como uno de los mecanismos de participación ciudadana y popular en el Estado, la Consulta Popular, entendiéndose como el mecanismo mediante el cual los habitantes del estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente, acorde al arábigo 97, párrafo 1, de la citada ley.

En esa tesitura, los Lineamientos para llevar a cabo la Preparación, Desarrollo, Cómputo y Declaración de Resultados de la Consulta Popular sobre el Pacto Fiscal en el Estado de Jalisco, en su artículo primero establece que se celebraría durante los días veintisiete y veintiocho de noviembre, así como cuatro, cinco, once, doce, dieciocho y diecinueve de diciembre de dos mil veintiuno.

Además, el artículo 18 de los citados lineamientos señala que el Instituto Electoral local realizará la promoción y difusión de la Consulta Popular y, que los partidos políticos deberán abstenerse de su difusión; en la medida que las acciones de promoción y difusión de la Consulta Popular se realizarán desde la aprobación de la convocatoria y hasta el día de la última jornada de consulta, es decir, el día diecinueve de diciembre de dos mil veintiuno.

Entonces, a partir del marco jurídico señalado y del análisis preliminar de los hechos objeto de denuncia, esta Comisión considera improcedente la adopción de medidas cautelares en los términos solicitados por la denunciante, en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, es preciso establecer que el contenido de la publicación objeto de denuncia, fue realizada en la red social Twitter, el pasado catoce de diciembre en la cuenta a nombre “@EnriqueAlfaroR”, la cual, al parecer, corresponde al perfil personal del denunciado, en donde se invita a la ciudadanía a participar en la consulta popular, además explica o expone puntos de vista relacionados con la importancia y consecuencias del referido mecanismo de participación democrática.

Por tanto, bajo la apariencia del buen derecho, esta comisión considera que la publicación objeto de denuncia no constituye propaganda gubernamental, pues no se

difunde para conocimiento de la ciudadanía la existencia de algún logro, programa, acción, obra o medida del gobierno en turno para conseguir su aceptación, sino como se estableció con anterioridad, se invita a la ciudadanía a participar en la Consulta Popular sobre la revisión del Pacto Fiscal en el Estado, aunado a que la publicación controvertida fue realizada desde el perfil personal de la parte denunciada.

En ese sentido, desde una óptica preliminar, se infiere que el denunciado mediante su cuenta personal en la mencionada red social hace uso del derecho de libre expresión para invitar a la ciudadanía al ejercicio de democracia directa y abonar en el debate ciudadano. Máxime, que no existe proscripción expresa para la conducta materia de la denuncia; sino que se efectúa desde el derecho a la información y difusión de sus ideas.

Bajo esa tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio, como el derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole<sup>3</sup>. Entonces, el ejercicio de dicha libertad permite a la ciudadanía comprender los asuntos de relevancia política y participar ampliamente en la construcción de cualquier sistema democrático, en el caso, dentro del proceso de consulta popular.

Aunado a lo anterior, debe insistirse en que, dentro de la normativa local electoral vigente, respecto de la consulta popular sobre el Pacto Fiscal en el Estado de Jalisco, no existe prohibición expresa para la ciudadanía, incluidas las y los funcionarios públicos, de llevar a cabo su difusión a través de la expresión de sus ideas, sino únicamente a los partidos políticos a quienes se les atribuye tal restricción. Por tanto, la ciudadanía en general puede participar o expresarse en torno a la consulta popular, a partir de sus particulares puntos de vista o perspectivas sobre los temas objeto de opinión.

Esto es, si bien existe la obligación de la autoridad electoral de promover la participación ciudadana en la consulta popular, ello no significa o supone prohibición o impedimento jurídico alguno para que la ciudadanía, incluidas funcionarias y funcionarios públicos para que participen y se involucren activamente en temas y

<sup>3</sup> Véase la tesis de jurisprudencia del Pleno: P./J. 25/2007, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, mayo de 2007, p. 1520.

aspectos del mecanismo de participación ciudadana, a través de manifestaciones, puntos de vista, mesas de trabajo, eventos, foros y divulgación de datos e información, porque se insiste, no existe prohibición para ello, siempre que se respeten los límites constitucional y legalmente apuntados.

De ahí que la solicitud formulada **resulta improcedente**, toda vez que no se advierte que la publicación objeto de denuncia sea evidentemente ilegal y, consecuentemente, que se justifique su retiro del medio electrónico en donde está alojada, ni base para ordenar a la parte denunciada que se abstenga de realizar actos o publicar hechos como los denunciados. Lo anterior es así, porque los hechos objeto de denuncia consisten, esencialmente, en expresiones, mediante las cuales la parte denunciada invita a la ciudadanía a participar y expone sus puntos de vista o consideraciones en torno a la consulta popular y lo que, desde su perspectiva, implica este ejercicio democrático, lo que no está prohibido o restringido por nuestro orden jurídico, según se explicó con anterioridad.

Por el contrario, el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos que pretende la quejosa, implicaría un acto jurídico que pudiera afectar de manera injustificada y desproporcionada el ejercicio de los derechos fundamentales de expresión, información y participación en los asuntos políticos de la entidad, así como la afectación a la libre circulación de ideas y al debate abierto en torno a temas de interés e importancia para la ciudadanía en general.

Las anteriores consideraciones no determinan la existencia o no de las infracciones denunciadas, es decir, no prejuzgan respecto de la existencia de la infracción denunciada y la responsabilidad correspondiente.

Finalmente, es oportuno señalar que similar criterio fue adoptado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al emitir el acuerdo de trece de julio de dos mil veintiuno dentro del Procedimiento Sancionador Especial UT/SCG/PE/EARR/JL/OAX/297/2021.<sup>4</sup>

Por las consideraciones antes expuestas y fundadas, esta Comisión,

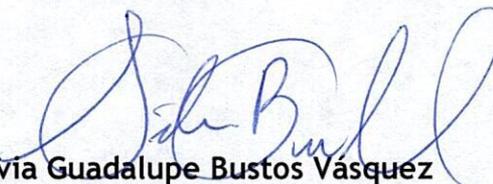
<sup>4</sup> <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121418/ACQyD-INE-140-2021-PES-297-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

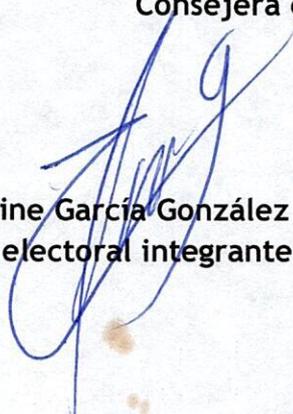
**RESUELVE:**

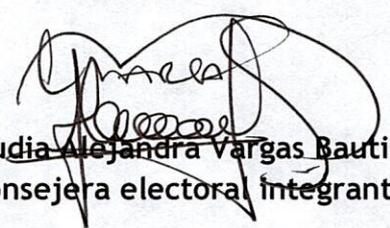
**Primero.** Se declara **improcedente** la medida cautelar en los términos solicitados por la denunciante, por las razones expuestas en el considerando VII de la presente resolución.

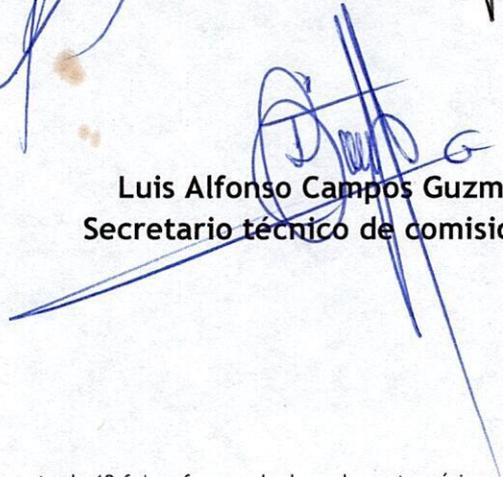
**Segundo.** Túrnese a la Secretaria Ejecutiva de este Instituto a efecto de que notifique el contenido de la presente determinación, personalmente a la parte promovente.

Por la Comisión de Quejas y Denuncias  
Guadalajara, Jalisco, a 19 de diciembre de 2021

  
**Silvia Guadalupe Bustos Vásquez**  
Consejera electoral presidenta

  
**Zoad Jeanine García González**  
Consejera electoral integrante

  
**Claudia Alejandra Vargas Bautista**  
Consejera electoral integrante

  
**Luis Alfonso Campos Guzmán**  
Secretario técnico de comisiones

La presente resolución que consta de 12 fojas, fue aprobada en la septuagésima segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, celebrada el 19 de diciembre de 2021, por unanimidad de votos de las consejeras integrantes de la Comisión.-----