

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL SE EMITE OPINIÓN TÉCNICA EN RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 400 BIS A LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A SOLICITUD DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

ANTECEDENTES

I. El ocho de junio del años dos mil veintiséis¹, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Electoral de Quintana Roo², el oficio SEGOB/DS/0699/2026, suscrito por la Licenciada María Cristina Torres Gómez, en su calidad de Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, relacionado con el oficio PLE/SCP/367/2026, signado por la Diputada Licenciada Alexa Murguía Trujillo, Diputada Secretaria de la Comisión Permanente de la Honorable XVIII Legislatura, mediante el cual solicita a la Presidencia del Consejo General de este Instituto, opinión técnica jurídica en relación a la *"Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 400 BIS a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo"*³.

Dicha Iniciativa, en lo que interesa, propone lo siguiente:

"ÚNICO. Se adiciona el artículo 400 BIS a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 400 Bis. Constituye infracción de las autoridades o de las personas servidoras públicas, según corresponda, de cualquiera de los poderes del Estado, de los municipios, órganos autónomos locales y demás entes públicos, difundir, por cualquier medio de comunicación, información relativa a la entrega de apoyos sociales, bienes,

¹ En adelante, la referencia a la anualidad corresponderá al año dos mil veintiséis, salvo mención expresa en contrario.

² En adelante, el Instituto.

³ En lo siguiente, la Ley Local.

programas o servicios públicos incorporando elementos de promoción personalizada.

Se entenderá por promoción personalizada toda comunicación que, mediante el uso de nombre, imagen, voz, símbolos, colores, expresiones o cualquier otro elemento identificable de la persona servidora pública, tenga como finalidad generar posicionamiento indebido de carácter político o electoral, en contravención a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad previstos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 166 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

La difusión de apoyos sociales, bienes, programas o servicios públicos deberá realizarse exclusivamente a través de los canales institucionales oficiales del ente público correspondiente, con fines informativos, educativos o de orientación social y sin incorporar elementos de promoción personalizada.

Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable con independencia de la temporalidad de los procesos electorales y no restringirá el ejercicio de la libertad de expresión, siempre que no se utilicen recursos públicos para fines de promoción personalizada o posicionamiento político-electoral indebido.”.

II. El propio ocho de junio, dicha solicitud fue turnada por la Presidencia del Consejo General a la Dirección Jurídica, para que, a la brevedad, fuera elaborado el proyecto de Acuerdo correspondiente, a efecto de que, el mismo fuera sometido a la consideración del Órgano Superior de Dirección para los fines conducentes.

A partir de lo antes expuesto, la Consejera Presidenta del Consejo General presenta a consideración del órgano superior de dirección del Instituto el presente Acuerdo, al tenor de los antecedentes que preceden, y

CONSIDERANDO

1. Que conforme a lo establecido en el artículo 98, numerales 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en correlación con el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y

Soberano de Quintana Roo⁴ y los artículos 120 y 137, en sus fracciones XXIV, XXXVI y XLII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo⁵, el Instituto es el organismo público autónomo responsable de la función estatal de preparar, desarrollar, organizar y vigilar las elecciones locales e instrumentar las formas de participación ciudadana que prevé la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo; está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; y goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶, la Constitución Local, así como en lo establecido en la Ley Local.

El Instituto es profesional en su desempeño y se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, probidad, paridad y se realizarán con perspectiva de género.

2. Que el artículo 125, con relación al precepto 137, en su fracción XXIV, XXXVI, y XLII de la Ley Local, el Instituto es responsable de contribuir al desarrollo democrático de la entidad, y a su Consejo General, como Órgano Superior de Dirección le corresponde, entre otras más, las referentes a instrumentar las atribuciones que le confieren los ordenamientos legales; consecuentemente, conforme a las disposiciones antes plasmadas, en consonancia con una interpretación sistemática y funcional de las fracciones referidas, así como del principio general del derecho, de quien puede lo más, puede lo menos, se desprende la facultad del Consejo General de emitir la presente opinión técnica, la cual se reitera no es obligatoria ni vinculante, ni mucho menos tiene como finalidad el limitar de manera alguna la potestad soberana del Legislador local.

3. Conforme a lo anterior, atendiendo al Antecedente Único, el Consejo General emite opinión técnica jurídica al respecto conforme a lo siguiente:

En primer término, debe considerarse que, conforme a nuestro sistema jurídico definido en atención a las previsiones normativas establecidas en la Constitución General, que regula la actuación de las personas

⁴ En lo sucesivo Constitución Local.

⁵ En lo sucesivo Ley local

⁶ En adelante Constitución General.

legisladoras democráticas que integran los órganos representativos legislativos nacionales y de las entidades federativas, fija los estándares que deben de cumplir para el ejercicio de la denominada libertad configurativa.

En ese sentido, de explorado derecho, que la libertad configurativa conlleva la posibilidad para las personas legisladoras democráticas, de crear leyes, derogar o modificar leyes preexistentes, conforme a las exigencias sociales, económicas, políticas y culturales, entre otras condicionantes, pero siempre en apego a las directrices constitucionales que delimitan la actuación legislativa.

En su oportunidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, estableció que la *"libertad de configuración que poseen los Congresos estatales para regular de ciertas materias, como la civil, es de la mayor importancia destacar que dicha libertad se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad al artículo 1º constitucional"*. Y, además, estableció que, incluso por mandato convencional, la libertad configurativa *"está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos"*⁷.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que *"la libertad configurativa del legislador se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos desde la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México."*⁸

En relación a lo anterior, debe considerarse que la Constitución General distribuye las competencias legislativas entre el ámbito federal y el estatal, incluso previendo aquellas que corresponden a un ámbito exclusivo y en las que no sea posible ejercer dicho principio.⁹

⁷ Jurisprudencia 1ª./J. 45/2015, de rubro **LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR ESTÁ LIMITADA POR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN QUE OPERAN DE MANERA TRANSVERSAL**, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 10ª. Época, Primera Sala, Libro 19, junio 2015, tomo I, p. 533.

⁸ Criterio sostenido en el expediente SUP-REC-564/2015 y acumulados.

⁹ Tesis P. L/22008, de rubro **PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO DEBE VERIFICARSE EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUEL**. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, junio 2008, página 717.



Así, a partir de lo previamente planteado, es dable considerar que la libertad configurativa en la materia electoral es la facultad de los congresos de las entidades federativas para diseñar sus sistemas y leyes electorales de forma autónoma, pero delimitada por la Constitución General, debiendo respetar siempre los principios democráticos generales emanados de la misma, y los derechos humanos de las personas, sin contravenir las reglas generales previstas al efecto.

Sobre el tema, la Constitución General dispone, en la parte conducente del artículo 134:

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

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

Por su parte, la Constitución local establece, en el artículo 166 BIS:

Las personas servidoras públicas del Estado y los Municipios, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."

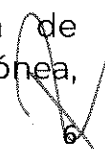
De lo anterior, se desprende que, las personas servidoras públicas de los Poderes de la Unión tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, no pretenden limitar, en detrimento de la función pública, las actividades que les son encomendadas, tampoco impedir que participen en actos que deban realizar en ejercicio de sus atribuciones; en ese contexto, la intervención de servidores públicos en actos relacionados o con motivo de las funciones inherentes al cargo, no vulnera los referidos principios, si no difunden mensajes, que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular, la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a un partido político o candidato, o de alguna manera, los vincule a los procesos electorales, siempre y cuando no comentan propaganda personalizada.

Ambas previsiones constitucionales anteriormente citadas, delimitan las líneas normativas directivas generales a la cual se tiene que sujetar la propaganda gubernamental a fin de evitar que la misma sea contraria a dichas líneas, y constituya, consecuentemente, una propaganda personalizada de las personas servidoras públicas.

Al ser líneas normativas directivas generales, en atención a todo lo previamente expuesto, resulta válido que las personas legisladoras en el orden secundario, atendiendo a los principios de seguridad jurídica y de certeza, puedan establecer normativas secundarias que regulen en lo particular las circunstancias de modo que se estimen necesarias a fin de garantizar dichas previsiones constitucionales, sin contrariar el sentido de las mismas, sobre todo que permiten garantizar los principios de imparcialidad y equidad en la temática.

Luego, conforme a todo lo antes expuesto y sustentado, en opinión jurídica de carácter estrictamente técnico, de la iniciativa sujeta a consulta, *prima facie*, se considera que la misma encuentra dentro del ámbito legal de decisión deliberativa de las personas legisladoras locales en el ejercicio de la libertad configurativa y no se estima la existencia de consideración normativa contraria a la Constitución General, y a la Constitución Local una posible vulneración al principio de equidad e imparcialidad, esto considerando además, que la propuesta de modificación legislativa propuesta, a juicio de este Instituto, es idónea,



razonable y legítima en atención a su objetivo regulador en la especificidad legislativa sobre aspectos concernientes a garantizar los mandatos constitucionales previstos en los artículos 134 de la Constitución General y 166 Bis de la Constitución local.

Sobre el particular, en consonancia con la propuesta legislativa que ocupa la consulta, se debe señalar que, a través de sus criterios y jurisprudencias, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido una línea jurisprudencia para brindar certeza a los elementos que permiten determinar si una conducta encuadra en propaganda personalizada.

En su jurisprudencia 12/2015 de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”¹⁰**, establece que los elementos personales (emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público); objetivo o material (análisis del mensaje) y temporal (si la promoción se realizó una vez iniciado el proceso electoral o fuera del mismo) deben tomarse en cuenta para determinar su existencia.

En tal sentido, en el asunto resuelto en el expediente SUP-REP-619/2022, dicha Sala Superior determinó que la “promoción personalizada de una persona servidora pública constituye todo aquel elemento gráfico o sonoro que se presente a la ciudadanía, en el que, entre otras cuestiones, se describa o aluda a la trayectoria laboral, académica o cualquier otra de índole personal que destaque los logros particulares que haya obtenido el ciudadano que ejerce el cargo público; se haga mención a sus presuntas cualidades”.

En el mismo expediente precisó que también constituye promoción personalizada cuando hay “referencias a alguna aspiración personal en el sector público o privado; se señalan planes, proyectos o programas de gobierno que rebasan el ámbito de sus atribuciones del cargo público que ejerce o el periodo en el que debe ejercerlo, se alude a alguna plataforma política, proyecto de gobierno o proceso electoral, o se menciona algún proceso de selección de candidatos de un partido político.

¹⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 28 y 29.

Tomando en cuenta los elementos expuestos, en el SUP-REP-393/2023 la Sala Superior clarifica y clasifica los alcances del concepto propaganda gubernamental y, a partir del análisis de su contenido, establece tres supuestos en los que puede configurarse propaganda personalizada:

1. Cuando se trata de propaganda gubernamental pagada y difundida con recursos públicos por personas servidoras públicas que se beneficien de su propia promoción personalizada.
2. Cuando se trata de propaganda gubernamental realizada y difundida por una persona servidora pública, que involucra recursos públicos, pero quien se beneficia es una persona servidora pública distinta.
3. Cuando se trata de propaganda gubernamental realizada y difundida sin recursos públicos, pero que beneficia a una persona servidora pública.

Además, debe considerarse al respecto de forma orientadora, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 19/2019, 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"**, ha señalado que los beneficios de los programas sociales durante las campañas electorales, debido a su finalidad; sin embargo, atendiendo a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad que deben observarse en los procesos electorales, los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en modalidades que afecten el principio de equidad en la contienda electoral, toda vez que las autoridades tienen un especial deber de cuidado para que dichos beneficios sean entregados, de tal manera, que no generen un impacto negativo o se pongan en riesgo los referidos principios.

Lo cual refuerza el sentido de viabilidad, idoneidad y razonabilidad de la propuesta que se consulta a fin de otorgar certeza en la materia, al ser compatible en relación a las directrices generales normativas establecidas sobre el tema y concordante con los criterios jurídicos en la materia.

¹¹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 29 y 30.

Sin embargo, respetuosamente, conforme a la certeza a la que deben ajustarse los actos de las autoridades electorales y a la necesidad de una correcta aplicación administrativa sancionadora futura, que no propicie equívocos técnicos, se sugiere que la propuesta se constriña únicamente a personas servidoras públicas, sin aludir a las autoridades, en atención a que los sujetos de sanción acorde al marco normativo prevaleciente son las personas no lo entes jurídicos (autoridades).

En efecto, la redacción del artículo inicia tipificando directamente el resultado: *"Constituye infracción de las autoridades o de las personas servidoras públicas... difundir..."*.

Desde la perspectiva de la dogmática jurídica, la *infracción* no es la conducta en sí, sino la consecuencia jurídica originada por el incumplimiento de una norma imperativa o prohibitiva previa.

Para cumplir con una correcta técnica legislativa, el artículo no debería iniciar catalogando el acto como infracción. Lo adecuado es establecer una prohibición o un mandato de abstención en términos imperativos (por ejemplo: *"Queda prohibido a las personas servidoras públicas difundir, por cualquier medio de comunicación..."*). De este modo, la naturaleza de "infracción" se derivará de forma lógica y sistemática cuando se aplique el régimen sancionador de la ley ante el desacato de dicha prohibición explícita.

Asimismo, el primer párrafo del texto propuesto señala que *"constituye infracción de las autoridades o de las personas servidoras públicas..."*. Esta redacción presenta una inconsistencia teórica respecto a la atribución de responsabilidad:

Por una parte, en la teoría general de los ilícitos y el derecho administrativo sancionador, la infracción requiere de una conducta (acción u omisión) que solo puede ser ejecutada por personas físicas dotadas de voluntad.

Por otra parte, al incluir el término "autoridades" a la par de "personas servidoras públicas", se abre la puerta a identificar a las personas jurídicas o entes institucionales de manera abstracta como los sujetos activos del ilícito. Las instituciones no realizan la conducta de promoción personalizada por sí mismas; son los individuos en el ejercicio de su encargo quienes desvían el carácter institucional de la comunicación. Sancionar a la "autoridad" y no a la persona natural diluye el efecto inhibitorio de la norma.

Asimismo, el segundo párrafo de la propuesta define la promoción personalizada como toda comunicación que, entre otros elementos, *"tenga como finalidad generar posicionamiento indebido de carácter político o electoral..."*.

Al respecto, la inclusión de la frase *"tenga como finalidad"* introduce un elemento finalista o de dolo específico que resulta sumamente complejo de acreditar para el operador jurídico.

En lugar de permitir una valoración objetiva basada en el impacto, la temporalidad, el contenido o la sistematicidad del mensaje, la norma obliga a la autoridad sancionadora a demostrar el ánimo interno o la intención oculta del servidor público.

Esta dificultad metodológica para probar la "finalidad" puede derivar en una alta tasa de impunidad o en resoluciones con un margen excesivo de discrecionalidad de decisión.

Por cuanto a lo señalado en el cuarto párrafo establece que la disposición *"no restringirá el ejercicio de la libertad de expresión, siempre que no se utilicen recursos públicos para fines de promoción personalizada..."*. Esta redacción adolece de una ambivalencia que permite dos interpretaciones jurídicas contradictorias:

Interpretación como fórmula de ponderación: Podría interpretarse que, ante un aparente conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y la prohibición de posicionamiento político, el operador jurídico debe realizar un juicio de ponderación caso por caso, inclinándose a proteger la libre expresión a menos que el uso de recursos públicos sea flagrante y directo.

Por el contrario, puede entenderse en el sentido de que la aplicación de una sanción por promoción personalizada jamás podrá ser catalogada o impugnada como una restricción indebida a la libertad de expresión, ya que el uso de recursos públicos para el posicionamiento personal despoja automáticamente a la conducta de dicha protección constitucional.

Esta dualidad vulnera el principio de certeza jurídica, dejando a expensas del criterio en turno cuál de las dos ópticas prevalecerá.

Siendo todo lo que se tiene que opinar sobre la Iniciativa en consulta dentro de la esfera consultiva técnica jurídica de este Instituto, sin que la opinión planteada sea de carácter obligatoria o vinculante legislativamente en atención al principio de libertad configurativa de las

personas legisladoras democráticamente electas integrantes de la Legislatura estatal, ni limitativa de su potestad soberana de legislar en la materia de consulta.

En consecuencia, este Consejo General determina emitir consulta en los términos previamente manifestados en términos de lo previsto en los artículos 120, 128, y 137 fracción XXIV, XXXVI y XLII de la Ley Local, por lo anteriormente expuesto y fundado el Consejo General emite el presente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el presente Acuerdo, en la forma y términos expresados en sus Antecedentes y Considerandos, con lo cual, consecuentemente se emite opinión técnica jurídica en relación a la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 400 BIS a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Notifíquese el presente Acuerdo, mediante atento oficio, a través de la Consejera Presidenta, a la titular de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo.

TERCERO. Notifíquese el presente Acuerdo, mediante atento oficio, por correo electrónico, a través de la Consejera Presidenta, a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales del Instituto Nacional Electoral.

CUARTO. Notifíquese el presente Acuerdo, mediante atento oficio, por correo electrónico, a través de la Secretaría Ejecutiva, a las y los integrantes del Consejo General, de la Junta General y al Titular del Órgano Interno de Control de este Instituto.

QUINTO. Publíquese y difúndase el presente Acuerdo en los estrados y en la página oficial de Internet del Instituto.

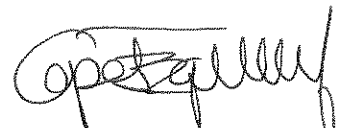
SEXTO. Cúmplase lo acordado.



Así lo aprobaron por unanimidad de votos, la Consejera Presidenta Rubí Pacheco Pérez; las Consejeras Electorales Maisie Lorena Contreras Briceño, María Salomé Medina Montaña, Nora Leticia Cerón González, y Patricia del Rocío Cortés Pastrana, así como el Consejero Electoral Julio Asrael González Carrillo; integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en sesión extraordinaria celebrada el día quince del mes de junio de dos mil veintiséis, en la Ciudad de Chetumal, Capital del Estado de Quintana Roo.



MTRA. RUBÍ PACHECO PÉREZ
CONSEJERA PRESIDENTA



LICDA. GUADALUPE IRMA ESQUIVEL MONROY
SECRETARIA EJECUTIVA

LAS FIRMAS QUE ANTECEDEN CORRESPONDEN AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, POR MEDIO DEL CUAL SE EMITE OPINIÓN TÉCNICA EN RELACIÓN A LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 400 BIS A LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO, A SOLICITUD DE LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.