

**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, ESENCIALMENTE, POR LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, ATRIBUIBLES AL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DENTRO DEL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020.**

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

### **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA.** El diez de julio del año en curso, el Partido Acción Nacional presentó queja en contra de **Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, por la presunta promoción personalizada, uso indebido de recurso públicos y violación a los principios de imparcialidad, legalidad y certeza, en contravención al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, derivado de que, en la conferencia de prensa realizada el cinco de julio de dos mil veinte, denominada “Informe diario sobre Coronavirus COVID 19 en México”, encabezada por el Doctor Hugo López Gatell, se difundió un video informativo sobre el programa IMSS-BIENESTAR, por el que se da apoyo a hospitales rurales de diecinueve entidades de la república, y en el que, dice, se promociona indebidamente al Presidente de México y a otros servidores públicos.

Asimismo, el quejoso señala que, el mismo día de la difusión de ese video, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, en su cuenta de Twitter, publicó un mensaje recordando que, desde hace un año, se inició un recorrido por los hospitales rurales para dar a conocer el programa referido; mensaje en el que, alega el quejoso, aparece de nueva cuenta la imagen del denunciado.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en *ordenar **SUSPENDER** de manera **INMEDIATA**, la difusión de la propaganda denunciada respecto al programa social denominado IMSS-BIENESTAR, así como se suspenda la difusión del video que se promueve en las redes sociales de los funcionarios públicos señalados [...] así como bajo la figura de **TUTELA PREVENTIVA** se exhorte al Gobierno de la República, como son los señalados del Sector Salud, se abstengan de utilizar los recursos del estado para la promoción personalizada de sus servidores públicos...*

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020**

**II. REGISTRO DE QUEJA Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** El trece de julio de dos mil veinte, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020**.

Asimismo, se ordenó realizar diligencias preliminares de investigación, a fin de integrar el expediente y contar con los elementos necesarios para que la Comisión de Quejas y Denuncias estuviera en condiciones de analizar la solicitud de medidas cautelares.

Dentro de la investigación preliminar se ordenó certificar el contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito inicial de queja, así como requerir al Instituto Mexicano del Seguro Social, información relacionada con el programa IMSS-Bienestar y con la difusión del material denunciado.

Por último, se acordó reservar la elaboración de la propuesta de medidas cautelares en tanto se tuviera integrado correctamente el expediente.

**III. INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL DIRECTOR DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.** Mediante oficio 09 55 03 4A10/239, recibido el dieciséis de julio de dos mil veinte, el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos de la referida Institución dio respuesta al requerimiento de información que le fuera formulado.

**IV. INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA.** El dieciséis de julio de dos mil veinte, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenó verificar si continuaba visible el material denunciado en las páginas de internet denunciadas por el Partido Acción Nacional.

**V. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** Una vez que se contaron con los elementos suficientes, mediante acuerdo de dieciséis de julio de dos mil veinte, se admitió la denuncia y se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. COMPETENCIA**

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver sobre la determinación de medidas cautelares, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4 y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 5, párrafo

1, fracción II, y párrafo 2, inciso c); y 38, párrafo 1, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se alega, esencialmente, la presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, atribuibles al Presidente de la República, en contravención a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con posible impacto en los procesos electorales federal y locales que están próximos a iniciar.

## **SEGUNDO. JUSTIFICACIÓN PARA CONOCER Y RESOLVER EL PLANTEAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera necesario y justificado entrar al análisis de la solicitud de medidas cautelares, como se explica a continuación:

Con motivo de la pandemia del virus SARS-CoV-2 Covid 19 por la que atraviesa el país, el Instituto Nacional Electoral ha realizado distintas acciones y adoptado diversas medidas con base en lo establecido y ordenado por las autoridades sanitarias del país. Entre éstas, destaca el acuerdo del Consejo General INE/CG82/2020, de veintisiete de marzo del presente año, por el que se aprobó, entre otras cuestiones, suspender el trámite y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores, con excepción de aquellos que, por su urgencia o relevancia, ameritaran su atención inmediata.

Ahora, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia de veinte de mayo del año en curso, dictada dentro del expediente SUP-REP-68/2020, sostuvo que, cuando las quejas o denuncias contuvieran la petición de medidas cautelares -como ocurre en el caso- corresponde a la Comisión de Quejas y Denuncias emitir el respectivo pronunciamiento sobre la viabilidad jurídica de su estudio y pronunciamiento.

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas considera que, dadas las circunstancias particulares que rodean al caso, ha lugar a analizar y pronunciarse sobre la petición de medidas cautelares, porque la materia central de la queja -y la correlativa solicitud de medidas cautelares- gira en torno a posibles violaciones a la Constitución General y a la normativa electoral vinculadas con la utilización indebida de recursos públicos y promoción personalizada del Presidente de la República, que pudieran tener un impacto en la equidad de la contienda; cuestiones que se consideran relevantes de cara al próximo inicio del proceso electoral federal y los procesos electorales locales que se llevarán a cabo en todo el país, lo que amerita el estudio y pronunciamiento sobre las medidas precautorias para que, de ser el

caso, se detengan o suspendan actos que violen el orden jurídico nacional, menoscaben los principios constitucionales o afecten la equidad de la contienda.

### **TERCERO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

Como se adelantó, el quejoso alega, esencialmente, que el Presidente de México hace un mal uso de recursos públicos e incurre en promoción personalizada, en virtud de que en la conferencia de prensa que tuvo lugar el cinco de julio de dos mil veinte (denominada “Informe diario sobre Coronavirus COVID 19 en México”, encabezada por el Doctor López Gatell), se difundió un video para informar sobre el programa denominado IMSS-BIENESTAR, siendo que, aduce, en dicho video se promueve indebidamente el nombre e imagen de dicho servidor público, en contravención a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.

Asimismo, el quejoso señala que, ese mismo día, el Director del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicó un mensaje en su cuenta de Twitter, para recordar que, desde hace un año, se inició un recorrido por los hospitales rurales para dar a conocer el programa referido, siendo que en dicho mensaje, señala el quejoso, aparece de nueva cuenta la imagen del denunciado.

#### **A) PRUEBAS OFRECIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

- 1. Documentales públicas.** Consistentes en la certificación que haga la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en funciones de Oficialía Electoral, de los sitios de internet que han dado cuenta, según el quejoso, de la promoción de un programa de gobierno con fines de promoción personalizada.
- 2. Presuncional, en su doble aspecto, legal y humana.** Esta prueba la ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la presente.
- 3. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador en lo que favorezcan al interés de mi representado.

#### **B) PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD SUSTANCIADORA**

- 1. Acta Circunstanciada** de catorce de julio de dos mil veinte, instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, donde se verificó y certificó el material objeto de denuncia.

2. **Oficio del Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social** por el que informó, medularmente, lo siguiente:

El programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio 2020, es un programa del Gobierno Federal, administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual ofrece servicios de salud a la población no protegida por los sistemas de seguridad social, especialmente en zonas rurales, con el objetivo de realizar acciones de prevención, vigilancia epidemiológica y salud pública, así como otorgar servicios de salud ambulatoria y hospitalaria y medicamentos asociados a la población objetivo.

Dicho programa tiene cobertura en 1,442 municipios de los estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Que el video objeto de denuncia solo se difundió en redes sociales del Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social y que fue producido por la Jefatura de División PHAE de ese Instituto, sin que mediara solicitud expresa por algún servidor público o ente gubernamental.

Por último, hizo del conocimiento de esta autoridad que con fecha trece de julio de dos mil veinte, el video objeto de denuncia fue bajado por rutina administrativa, mientras que los "RT" de la conferencia de prensa del cinco de julio del mismo año, se bajaron el quince de julio siguiente.

3. **Acta circunstanciada** de dieciséis de julio de dos mil veinte, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, con el objeto de verificar la difusión del material denunciado en las plataformas de internet señaladas por el partido político denunciante, donde se advierte que dicho material ya fue retirado.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios señalados, se desprende lo siguiente:

- De conformidad con el acta instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto el catorce de julio del año en curso, se advierte que, durante la conferencia de prensa realizada el cinco de julio de dos mil veinte, denominada "Informe diario sobre Coronavirus COVID 19 en México", se difundió del minuto 13:32 al 16:30, un video del Instituto Mexicano del Seguro

Social, en el que se hace referencia al programa del Gobierno Federal denominado IMSS-BIENESTAR.

- Dicha conferencia de prensa fue difundida en la red social YouTube en la liga <https://www.youtube.com/watch?v=hy2jSwKiX3g&feature=share> correspondiente al canal del Gobierno de México.
- El video denunciado fue difundido en la cuenta de la red social *Twitter* @zoerobledo<sup>1</sup>, el mismo cinco de julio, la cual es administrada por la Jefatura Homóloga de División PHAE, del Instituto Mexicano del Seguro Social y corresponde al Director General de dicha Institución.
- El programa IMSS-Bienestar, es un programa de salud del Gobierno Federal, administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual ofrece servicios de salud a la población no protegida por los sistemas de seguridad social, especialmente en zonas rurales.
- El programa aludido tiene presencia en diecinueve entidades del país y proporciona cobertura de salud en mil cuatrocientos cuarenta y dos municipios.
- De conformidad con el acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el dieciséis de julio del presente año, ya no fue posible acceder al material que estaba alojado en las URLs: <https://www.youtube.com/watch?v=hy2jSwKiX3g&feature=share> y <https://twitter.com/zoerobledo/status/1279930750385692674?s=12>.

#### CUARTO. 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.

---

<sup>1</sup> En la URL: • <https://twitter.com/zoerobledo/status/1279930750385692674?s=12>

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 aparición 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

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.

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.**<sup>2</sup>

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.

---

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



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

Por su parte, la medida cautelar, en su vertiente de **tutela preventiva**, se concibe como una protección contra el peligro de que una **conducta ilícita o probablemente ilícita** continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

**QUINTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

**I. ACTOS CONSUMADOS**

Por cuanto hace a la solicitud realizada por el Partido Acción Nacional, respecto de que esta Comisión ordene la suspensión inmediata de la difusión del video denunciado en las redes sociales de YouTube y Twitter, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares ya que se trata de **actos consumados de manera irreparable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, de conformidad con las constancias que obran en autos, se tiene que el material objeto de denuncia ya no se encuentra visible en las redes sociales en las que estaba alojado, de conformidad con el acta circunstanciada instrumentada el dieciséis de julio del presente año por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

En el mismo sentido, el Titular de la Coordinación de Asuntos Contenciosos del Instituto Mexicano del Seguro Social, al dar respuesta al requerimiento de información formulado por la autoridad instructora, informó que el trece de julio del año en curso, se bajó, *por rutina administrativa*, el video objeto de denuncia, de la cuenta oficial del Director del Instituto Mexicano del Seguro Social y que, el quince de julio siguiente, se eliminaron las referencias a la conferencia de prensa del cinco de julio de dos mil veinte.

En tal virtud, se estima que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

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

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

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados de manera irreparable, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

## II. TUTELA PREVENTIVA

El Partido Acción Nacional, solicitó bajo la figura de tutela preventiva, se exhorte al Gobierno de la República y funcionarios del Sector Salud, que se abstengan de utilizar los recursos del estado para la promoción personalizada de sus servidores públicos.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de la tutela preventiva solicita por el Partido Acción Nacional porque, bajo la apariencia del buen derecho, no existe base o elemento para considerar que el material denunciado es ilícito o probablemente ilícito y que continuará en el tiempo o se repetirá en el futuro y, consecuentemente, que se requiera y justifique la intervención de esta autoridad electoral nacional para detener o suspender su realización o difusión, como se explica a continuación.

En la Jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, se establece que la tutela preventiva se concibe como una

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causen el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Así, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos o conductas antijurídicas, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar la violación al orden jurídico.

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

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.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>3</sup> determinó que **no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios** ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, como lo pretende el partido quejoso, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

---

<sup>3</sup> Véase SUP-REP-53/2018

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

En este sentido, este órgano colegiado no tiene elementos que indiquen, con alto grado de probabilidad que, en el futuro, el Presidente de la República y/o funcionarios del sector salud, utilizarán recursos públicos para realizar promoción personalizada, en el marco de la difusión de servicios de salud.

Lo anterior, tomando en consideración que el contenido del material objeto de denuncia, no actualiza el elemento objetivo de los parámetros dados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la citada jurisprudencia 12/2015, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, como se explica a continuación:

**Material denunciado**

“IMSS”, “VOZ: ZOÉ ROBLEDO”, “Director General del IMSS”, además de subtítulos acompañados de una voz masculina que desarrolla la siguiente locución: - - - - -

-----

*“Hoy es cinco de julio del año dos mil veinte y hace exactamente un año, en Mapastepec, en la costa de Chiapas, empezó un camino de tres meses por diecinueve estados del país para acudir al encuentro del personal y las personas que se atienden en los ochenta hospitales rurales del programa IMSS-Bienestar. Para el Instituto Mexicano del Seguro Social se trata de una página histórica, porque nunca antes y, difícilmente después, un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos había dispuesto de tanto tiempo, tanta energía y tan genuino interés para conocer, de primera mano, las condiciones en que opera este extraordinario programa. Junto al Presidente Andrés Manuel López Obrador y las y los titulares de las instituciones que conforman el sector salud de nuestro país dejamos el escritorio y acudimos al territorio para hacer un diagnóstico y ver de cerca las necesidades de este brazo solidario del Seguro Social. Fueron dieciocho mil ciento veintitrés kilómetros recorridos por carretera y por caminos de terracería, y con un solo propósito, conocer para actuar y actuar para transformar. De lo que encontramos ahí, una cosa es más que cierta, si el programa se sostuvo a pesar del olvido neoliberal, si se mantuvo de pie fue gracias y, principalmente, a su gente y al modelo de atención integral a la salud que incorpora la atención médica a la acción comunitaria, los saberes, la participación y el interés de la localidad a la que sirven y también a la que cuidan; fueron meses de aprendizaje y de historias, alegres, tristes, historias de resistencia, historias de hombres y de mujeres valientes y hasta heroicos. Se realizó el diagnóstico, se plantearon objetivos y se hicieron compromisos que, aunque en este momento tengan una pausa momentánea por la pandemia, quiero darles la seguridad de que se*

*retomarán y se van a cumplir. Hoy, ese mismo personal que encendió la esperanza del cambio, atiende también la emergencia y, a ellos, al personal médico y de enfermería, al personal de lavandería, de apoyo y de higiene, a los de conservación, a los de acción comunitaria, a los voluntarios, a los choferes, a los cocineros, a todos los involucrados en la actual lucha contra el COVID-19 en las clínicas y los hospitales rurales, mi reconocimiento y agradecimiento. Con la dedicación y compromiso mostrados, será posible hacer realidad lo que ha augurado el Presidente López Obrador, la mejor época para el IMSS-Bienestar está por venir. Por eso, amigas y amigos, desde su fundación en mil novecientos cuarenta y tres, el Instituto Mexicano del Seguro Social se escribe con tres 'S', aunque una de ellas es invisible, no se ve, pero se siente, y es la 'S' de la solidaridad del pueblo de México. Que el IMSS-Bienestar siga siendo eso, el pueblo curando al pueblo. Felicidades, nos volveremos a ver.” -----*

Al concluir el video, se escucha una voz femenina que refiere “Gobierno de México”.  
**Fin del video. –**

En el video se observan, entre otras, las siguientes imágenes:





De lo anterior se advierte lo siguiente:

- Se trata de un video difundido durante la conferencia de prensa del cinco de julio de dos mil veinte, denominada Informe diario sobre Coronavirus COVID-19 en México, llevada a cabo por el Dr. Hugo López Gatell.
- Al inicio del video, se observa un edificio en el que se advierte en la parte superior las siglas del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- En la parte inferior de la pantalla se observan los logos del Gobierno Federal.
- Asimismo, se observa una leyenda que hace referencia a que la voz que se escucha corresponde a Zoé Robledo, Director General del IMSS
- Dicho funcionario, refiere que hace un año en Mapastepec, en la costa de Chiapas, empezó un camino de tres meses, por diecinueve estados del país, para acudir al encuentro del personal y las personas que se atienden en los ochenta hospitales rurales del programa IMSS-Bienestar.
- Se observan imágenes en las que destacan fachadas de hospitales rurales de dicha dependencia, así como personal y personas que trabajan y se atienden en esos centros de salud.
- Se hace referencia a que por primera vez un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos había dispuesto de tanto tiempo para conocer las condiciones en que opera el referido programa.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

- Se observa al Presidente Andrés Manuel López Obrador tomándose fotos y saludando a personas en diversos eventos.
- Asimismo, se narra que las y los titulares de las dependencias que conforman el sector salud, acudieron al territorio a hacer un diagnóstico y ver de cerca las necesidades del sector.
- De igual forma, se señala que el programa ha subsistido gracias a la gente que lo conforma y al Modelo de Atención Integral a la Salud.
- Se refiere que se realizó el diagnóstico, se plantearon objetivos y se hicieron compromisos.
- Se menciona que dichos compromisos tienen en este momento una pausa momentánea por la pandemia, sin embargo, se asegura que se retomarán y se cumplirán.
- Se argumenta que el personal de dichas clínicas y hospitales rurales hoy atiende la emergencia sanitaria, se les reconoce y agradece su dedicación y compromiso.
- Se menciona que se va a cumplir lo que el Presidente López Obrador ha augurado, la mejor época para el IMSS-Bienestar.

En este sentido, desde una perspectiva preliminar, y bajo la apariencia del buen derecho, se procede a analizar el contenido del material denunciado de conformidad con los tres elementos establecidos como parámetro por la Sala Superior, para determinar si existe promoción personalizada de servidores públicos:

**Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México:**

- **Elemento personal: Sí se actualiza**, pues en el video objeto de estudio aparece el nombre, imagen y cargo de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de México.
- **Elemento objetivo: No se actualiza**, ya que, del análisis al contenido del video denunciado, no aprecian frases o algún elemento que implique que el Presidente de México, pretenda posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, resaltado sus cualidades personales, en forma y términos desproporcionados o descontextualizados.
- **Elemento temporal: Sí se actualiza**, porque está próximo a iniciarse el proceso electoral federal 2020-2021 y los procesos electorales locales a nivel nacional, donde se elegirán 3,530 cargos, entre los que destacan 15 gubernaturas, 1,063 diputaciones y 1,926 Ayuntamientos, aunado al hecho de que la difusión se realiza a través de redes sociales y ello puede implicar un impacto y una difusión amplia en todo el país.

**Zoé Alejandro Robledo Aburto, Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social**

- **Elemento personal: Sí se actualiza**, pues en el video objeto de estudio se advierte la voz, nombre, imagen y cargo de Zoé Robledo, Director General del IMSS.
- **Elemento objetivo: No se actualiza**, ya que, del análisis al contenido del video denunciado, no aprecian frases o algún elemento que implique que el Director General del IMSS, pretenda posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, resaltado sus cualidades personales, en forma y términos desproporcionados o descontextualizados.
- **Elemento temporal: Sí se actualiza**, porque está próximo a iniciarse el proceso electoral federal 2020-2021 y los procesos electorales locales a nivel nacional, donde se elegirán 3,530 cargos, entre los que destacan 15 gubernaturas, 1,063 diputaciones y 1,926 Ayuntamientos, aunado al hecho de que la difusión se realiza a través de redes sociales y ello puede implicar un impacto y una difusión amplia en todo el país.

Sobre este mismo tema, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar resolución en el citado expediente SRE-PSC-5/2019, determinó que la promoción personalizada se actualiza cuando se tienda a promover, velada o explícitamente, a una persona con la calidad de servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución y el nombre y las imágenes se utilicen en apología de quien tenga la calidad de servidor público con el fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político – electorales, situación que, se insiste, no acontece en el caso bajo estudio.

En efecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho del contenido del video en el que aparece el Presidente de la República, **este órgano colegiado no advierte expresiones que, en sí mismas, afecten o pongan en riesgo la equidad de la competencia entre los partidos políticos o la voluntad de la ciudadanía**, ya que la información que se aporta en el video denunciado, versa sobre un programa social implementado por el Gobierno Federal, en materia de salud, en el marco de una pandemia a nivel mundial y, que fue difundido dentro de una conferencia de prensa en la que se informa sobre la situación del país en la



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020

materia, sin que del discurso se pueda apreciar algún elemento o frase, dirigida a influir en la equidad de los procesos electorales en curso y próximos a iniciar, por lo que, consecuentemente, deben considerarse dentro de las obligaciones de los funcionarios públicos de informar a la ciudadanía.

En consecuencia, este órgano colegiado considera que la solicitud de tutela preventiva realizada por el Partido Acción Nacional es **improcedente, al no estar en presencia de algún acto ilícito o posiblemente ilícito que pueda continuar o repetirse en el tiempo**; requisito que prevé la citada jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.

Por último, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera igualmente **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares respecto del uso indebido de recursos públicos bajo la figura de tutela preventiva, en virtud de que ello resulta ser 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<sup>4</sup> 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:

*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*

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad

---

<sup>4</sup> El antecedente más reciente fue el acuerdo ACQyD-INE-6/2020 aprobado el veintitrés de junio de dos mil veinte, por esta Comisión de Quejas y Denuncias.

ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

## **SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

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

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

## **A C U E R D O**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en términos y por las razones establecida en el considerando **QUINTO, apartado I**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva solicitadas, en términos y por las razones establecida en el considerando **QUINTO apartado II**, de la presente resolución.

**TERCERO.** Se instruye al Titular 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 al quejoso.

**CUARTO.** En términos del considerando **SEXTO** de la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión 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.

**ACUERDO ACQyD-INE-12 /2020**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/51/2020**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de julio de dos mil veinte, por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, del Maestro Jaime Rivera Velázquez y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**