



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR PRESUNTAS TRANSGRESIONES A LA NORMA CONSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO DEL POSIBLE PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021.

Ciudad de México, a uno de diciembre de dos mil veintiuno.

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA. El veintidós de noviembre del año en curso, el Partido Acción Nacional, por medio de su representante suplente ante el Consejo General de la Junta Local Electoral de este Instituto en el Estado de Coahuila, denunció:

- El uso indebido de programas sociales para la recolección de firmas para el posible proceso de revocación de mandato del actual Presidente de la República, derivado de la instalación de mesas de firmas por parte del partido político MORENA, junto a instalaciones donde se otorgan programas sociales del Gobierno Federal en el municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, como lo es el apoyo a adultos mayores y el programa nacional de vacunación contra el COVID-19, coaccionando a los beneficiarios para otorgar su firma.

Por lo anterior, solicita la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se suspenda de forma inmediata la propaganda denunciada, difundida por el partido político MORENA en plazas públicas y mobiliario urbano, a fin de que se abstenga de realizar actos de difusión y desinformación relacionada con la supuesta “ratificación” de mandato, así como su difusión y promoción en medios electrónicos, particularmente en la liga <https://www.quesigalademocracia.mx>, que utilizan para influir en la ciudadanía en tiempos diversos a los establecidos en la normativa electoral.

De igual suerte, solicita el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de que se exhorte al partido político MORENA que se abstenga de seguir realizando expresiones para confundir e influir en la opinión ciudadana en contra de lo establecido en la normativa electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintitrés de noviembre del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021**.

Asimismo, se acordó reservar la admisión del asunto y el emplazamiento de las partes, así como lo conducente a la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto no culminara la etapa de investigación y se contara con los elementos necesarios para determinar la admisión o desechamiento de la queja presentada por el Partido Acción Nacional.

III. DILIGENCIAS PRELIMINARES. En el mismo proveído de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, se ordenaron los siguientes requerimientos de información.

1. Al partido político Morena:

- a) Indique si el partido que representa participó o participa en la instalación, financiamiento y/o operación de un módulo para recolectar firmas para la revocación de mandato del Presidente de la República, ubicado en el Auditorio Municipal Dr. Arturo Cantú G, de Cuatro Ciénegas, Coahuila.
- b) De ser el caso, indique si cuenta con alguna autorización por parte de las autoridades municipales para tal efecto.
- c) De ser el caso, indique si tiene conocimiento de que en dicho auditorio se realiza la entrega de programas sociales del Gobierno Federal, como el apoyo para adultos mayores y el programa nacional de vacunación contra el COVID-19.
- d) Indique si la lona que se observa en las imágenes insertas donde se aprecia la fotografía de Andrés Manuel López Obrador, así como la leyenda #QueSigaAMLO, fue diseñada, elaborada, financiada y/o colocada por el partido que representa.

2. Al delegado de la Secretaría de Bienestar en el Estado de Coahuila.

- a) Indique si en el Auditorio Dr. Arturo Cantú G, ubicado en calle Héctor Arocha s/n y Boulevard Benito Juárez, colonia Siller, en el municipio de Cuatro



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Ciénegas, Coahuila, se realiza o realizó algún evento de entrega o registro de beneficiarios de apoyos de programas federales.

- b) De ser el caso, indique las fechas y horarios en que se realiza o realizó dicho evento, así como el nombre, cargo y datos de localización de la persona o personas encargadas de la organización y logística del mismo.
- c) En su caso, indique si tiene conocimiento y/o autorizó la instalación de un módulo de recolección de firmas para la revocación del mandato del Presidente de la República, en la parte exterior de dicho auditorio.

3. Al presidente municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila.

- a) Si en el Auditorio de referencia se entregan programas sociales del Gobierno Federal, o bien, si es o fue utilizado para tal efecto. De ser el caso, precise las fechas en que esto ocurrió, así como toda la información con la que cuente.
- b) Indique si autorizó la instalación del “módulo” o “mesa receptora” de firmas para la revocación del mandato del Presidente de la República en la parte externa de dicho Auditorio.
- c) En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, proporcione copia de la documentación respectiva, tales como el escrito de solicitud y la autorización correspondiente.
- d) En caso de ser negativa su respuesta al inciso a), indique si llevó a cabo alguna acción con relación a las actividades realizadas en el “módulo” o “mesa receptora”.
- e) Indique si el gobierno municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, es el responsable o tiene el resguardo del Auditorio Dr. Arturo Cantú G, ubicado en calle Héctor Arocha s/n y Boulevard Benito Juárez, colonia Siller, en dicho municipio.
- f) En caso de ser negativa su respuesta al cuestionamiento anterior, indique si conoce el nombre del sujeto responsable o que tiene el resguardo del domicilio de referencia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Asimismo, se ordenó la instrumentación de Acta Circunstanciada, a efecto de certificar el contenido del enlace electrónico <https://www.quesigalademocracia.mx/>, referido por el quejoso en su escrito inicial de denuncia

IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El veintinueve de noviembre del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, admitió a trámite la denuncia y reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, acordó 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, determine lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, por tratarse de una denuncia en la que se alegan, esencialmente, presuntas conductas antijurídicas cometidas por un partido político en contravención a lo establecido en los artículos 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 1, 4, 5, 27 y 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, en el contexto del posible proceso de revocación de mandato del Presidente de la República que se realice el próximo año.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció el uso indebido de programas sociales para la recolección de firmas para el posible proceso de revocación de mandato del actual Presidente de la República, derivado de la instalación de mesas de firmas por parte del partido político MORENA, junto a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

instalaciones donde se otorgan programas sociales del Gobierno Federal en el municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, como lo es el apoyo a adultos mayores y el programa nacional de vacunación contra el COVID-19, coaccionando a los beneficiarios para otorgar su firma.

Por lo que solicitó la adopción de medidas cautelares, a efecto de que se suspenda de forma inmediata la propaganda denunciada, difundida por el partido político MORENA en plazas públicas y mobiliario urbano, a fin de que se abstenga de realizar actos de difusión y desinformación relacionada con la supuesta “ratificación” de mandato, así como su difusión y promoción en medios electrónicos, particularmente en la liga <https://www.quesigalademocracia.mx>, que utilizan para influir en la ciudadanía en tiempos diversos a los establecidos en la normativa electoral, así como en su vertiente de tutela preventiva, a fin de que se exhorte a dicho partido político que se abstenga de seguir realizando expresiones para confundir e influir en la opinión ciudadana en contra de lo establecido en la normativa electoral.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- 1. Documental pública.** Consistente en la certificación que realice la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en funciones de Oficialía Electoral, de la existencia del acto denunciado en el municipio de Cuatro Ciénegas.
- 2. Prueba Técnica.** Consistente en ocho evidencias fotográficas relativas a la conducta señalada.
- 3. Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo de la denuncia que por esta vía se analiza, en todo lo que beneficie a la parte que representa y del interés público.
- 4. Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

1. Documental pública, consistente en Acta circunstanciada, instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante el cual se certificó el contenido del vínculo de internet <https://www.quesigalademocracia.mx/>, aportado por el quejoso

2. Documental pública, consistente en Acta circunstanciada identificada con la clave INE/OE/JD/COAH/02/CIRC/006/2021, emitida por el Oficial Electoral adscrito a la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Estado de Coahuila el veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno en la que se hizo constar lo siguiente:

- El día de levantamiento del Acta, el inmueble se encontraba cerrado y la explanada desierta, no obstante, una persona identificada como auxiliar de deportes en el auditorio que se encontraba en el lugar, manifestó que ese día no hubo actividad relacionada con la entrega de apoyos de algún programa federal, ni se encontraban personas reuniendo firmas para la revocación de mandato.
- Que las actividades relacionadas con la entrega de programas sociales se llevaron a cabo del veintidós al veinticuatro de noviembre.
- Que el día lunes veintidós de noviembre se presentaron personas que instalaron mantas o lonas con la imagen del Presidente y la leyenda “#QueSigaAMLO” y comenzaron a reunir firmas de las personas que acudieron a recibir los apoyos bajo el argumento de que era “para que se los sigan dando”.
- Que como estas personas no contaban con autorización para realizar esta actividad, se les dijo que se tenían que ir.
- Que al entrevistar en seguida al responsable del auditorio, éste le informó que durante los días señalados, del veintidós al veinticuatro de noviembre, se entregaron los apoyos del programa “65 y más de apoyo al adulto mayor” y que dicho inmueble es el lugar en el que periódicamente se hace entrega de los apoyos federales y donde se aplica la vacuna contra el COVID.

3. Documental privada, consistente en el escrito signado por Mario Rafael Llergo Latournerie, en su carácter de representante de MORENA ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, mediante el cual informó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

- MORENA no ha participado, ni participa en la instalación, financiamiento u operación de los módulos denunciados.
- MORENA desconoce si en el lugar señalado se realiza la entrega de programas sociales del Gobierno Federal.
- MORENA no ha ordenado el diseño o elaboración, ni ha financiado y/o colocado las lonas con la imagen que se refiere.

4. Documental privada, consistente en los oficios REPMORENAINE-1025/2021 y REPMORENAINE-1027/2021 signados por Mario Rafael Llergo Latournerie, en su carácter de representante de MORENA ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, mediante los cuales presenta el deslinde de los posibles actos y publicaciones que realicen las asociaciones “Que siga la democracia, A.C.” y “Que siga el presidente, A.C.” y manifiesta que no tiene acuerdo o convenio con los mismos y que desconoce los motivos por los que se utilizan los colores de su partido y la logística que implementan.

5. Documental pública, consistente en el escrito signado por Yolanda Cantú Moncada, en su carácter de Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Cuatro Ciénegas, Coahuila, mediante el cual dio respuesta al requerimiento formulado en proveído de veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, en el que informó lo siguiente:

- En el auditorio Dr. Arturo Cantú G. sí se ha hecho entrega de programas sociales del Gobierno Federal; en concreto, se solicitó el espacio para la entrega de los programas “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” y “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente” del veintidós al veinticuatro de noviembre.
- No fue autorizada la instalación de ningún módulo o mesa receptora de firmas para la revocación de mandato en el exterior del auditorio ni se recibió algún escrito de solicitud de permiso para ello.
- Que la persona responsable del inmueble le informó que el día veintidós de noviembre se percataron de la existencia de una mesa en la que dos personas se encontraban recabando firmas de las personas que llegaban al auditorio a recibir los apoyos sociales con una lona con la leyenda “#QueSigaAMLO” en la parte frontal del auditorio muy cerca de la puerta de entrada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

- Que ante la ausencia de permiso para llevar a cabo tal actividad, se les solicitó a estas personas algún documento que las autorizara instalarse en ese lugar y al no contar con él, se les pidió que se retiraran y ante la negativa se les entregó un oficio en el que se les informó que no estaba permitido instalarse y llevar a cabo esa actividad, por lo que se les invitaba a dirigirse ante la autoridad municipal para solicitar un permiso con anticipación.
- Que al momento de recibir el oficio a las trece horas con veinte minutos, la persona identificada como integrante de “Democracia AC Coahuila” se retiró del lugar.
- Que el auditorio Dr. Arturo Cantú G. es propiedad del municipio de Cuatro Ciénegas.

6. Documental pública consistente el oficio BIE/FOO.125.1.1.422/2021, firmado por el Delegado de los Programas para el Desarrollo en el Estado de Coahuila de Zaragoza, por el que informa que los días veintidós y veintitrés de noviembre del año en curso, se realizaron operativos de pago de los programas *Pensión para el Bienestar de las personas Adultas Mayores* y *Personas con Discapacidad Permanente*, negando que él o personal de la Delegación hayan autorizado la instalación de un módulo o mesa receptora de firmas ajeno a los trámites que realiza dicha dependencia, los cuales se circunscriben a los Programas del Gobierno Federal.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de las constancias que obran en autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- Los días veintidós, veintitrés y veinticuatro de noviembre de este año, se llevó a cabo la entrega de apoyos a los beneficiarios de los programas sociales “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” y “Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente” en el Auditorio Dr. Arturo Cantú G. el municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila.
- El día veintidós de noviembre, durante la entrega de recursos, al menos dos personas instalaron en la explanada de dicho auditorio una mesa en la que se colocaron lonas con la leyenda “#QueSigaAMLO” con el fin de recabar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

firmas para la revocación de mandato entre las personas que habían acudido al lugar para recibir los apoyos correspondientes a los programas sociales.

- Ante tal situación, las autoridades municipales entregaron un oficio a las personas que se encontraban en la mesa en las que se les pidió concluir la actividad, retirarse del lugar y se les explicó que necesitaban autorización expresa para instalar un módulo en las instalaciones del Auditorio municipal.
- El personal de este Instituto en funciones de Oficialía Electoral no encontró la mesa o módulo de recepción de firmas objeto de denuncia.
- El Delegado de los Programas para el Desarrollo en el Estado de Coahuila de Zaragoza informó que no otorgó permiso para instalar la mesa o módulo objeto de denuncia.
- De conformidad con la respuesta de la Presidenta Municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, la persona encargada del módulo denunciado es Yessica Segovia Martínez, quien se identificó como integrante de la asociación “Democracia AC Coahuila”.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

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* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

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 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.**¹

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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

¹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

I. MARCO JURÍDICO

A) USO INDEBIDO DE PROGRAMAS SOCIALES

De conformidad con la Ley General de Desarrollo Social, los programas sociales tienen las siguientes características:

- Son prioritarios y de interés público.
- Deben destinarse, por lo menos a combatir la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación; la seguridad social y los programas asistenciales; la infraestructura social básica y el fomento al sector social de la economía.
- Garantizan el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución federal.
- La planeación debe incluir programas sociales municipales, estatales, institucionales, regionales y especiales, así como el Programa Nacional de Desarrollo Social y el Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo 28 de la Ley de Desarrollo señala que la publicidad y la información relativa a los programas de desarrollo social deberán identificarse con el Escudo Nacional en los términos que establece la ley correspondiente e incluir la leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”.

Por su parte, el artículo 17 bis, fracción III, incisos a), d) y e), de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establecen, respectivamente, que las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas para entregar un beneficio social directo a la población deberán ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación; y, además, incluir en la difusión de cada programa la leyenda siguiente: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa”; así como realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar su transparencia y evitar cualquier uso ilegal del mismo.

La Sala Superior estableció en la sentencia del Juicio SUP-JRC-384/2016, que los programas sociales implican la realización de diversos actos que se traducen en la implementación de prácticas y políticas preventivas, y las referentes a la aplicación, administración, promoción y control de los recursos materiales y económicos de que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

dispongan la federación, las entidades federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de aplicación.

El artículo 134 constitucional establece el principio de imparcialidad como estándar para la protección de los programas sociales y, en general, de toda la actividad pública de los Poderes, autoridades y servidores públicos, asegurando que la ejecución de los bienes, servicios y recursos establecidos para los programas de asistencia social se apeguen a su objetivo y reglas de operación, evitando –en todo momento– su uso con fines políticos.

La Sala Superior ha establecido el criterio jurisprudencial relativo a que los beneficios de los programas sociales no pueden ser entregados en eventos masivos o en una modalidad que no se encuentre justificada. Con base en ello las autoridades y servidores públicos están obligados a tener un deber de cuidado especial, con el fin de que tales beneficios sean entregados, de tal manera, que no implique una conducta o modalidad que pueda generar un impacto negativo o poner en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales².

También, se ha considerado que la ejecución de estos programas durante las campañas electorales no está prohibida por sí sola; pues lo que se prohíbe es que su difusión constituya propaganda y que la ejecución de los programas sociales sea irregular o se utilice de manera parcial o para influir en el electorado.

B) RESPONSABILIDAD PÚBLICA E INTEGRIDAD ELECTORAL

La noción de integridad electoral incluye las convenciones internacionales, así como los estándares universales sobre elecciones que reflejan normas aplicables durante el proceso electoral³.

La integridad electoral como postulado está dirigida a todos los actores involucrados en todas las etapas del proceso electoral: candidatos, partidos e instituciones y órganos públicos, lo cual incluye a los funcionarios públicos. Es decir, la integridad

² 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.- De la interpretación teleológica, sistemática y funcional de los artículos 41, Base III, Apartado C, segundo párrafo, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que, en principio, no existe el deber específico de suspender la entrega de 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, ya 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.

³ Pippa Norris (2014). Why Electoral Integrity Matters, Cambridge University Press, pág. 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

electoral se entiende como un estándar transversal que abarca el comportamiento de todos estos actores, las decisiones y acciones de instituciones involucradas y la observación de las diferentes etapas que integran un proceso electoral⁴.

Bajo esa lógica, los servidores públicos y las entidades gubernamentales deben ser muy cuidadosos de no intervenir en los procesos electorales a través de la difusión de su imagen, nombre o voz, pues sus conductas podrían romper con la equidad en las contiendas electorales. De ahí la razón de ser de la prohibición expresa del artículo 134 respecto a la propaganda personalizada de los servidores públicos, salvo por virtud de la rendición de informes en cuyo caso está permitida, de forma excepcional.

No es que se identifiquen los programas sociales con el clientelismo, sino que hay mecanismos inherentes a la entrega del programa que determinan esta relación. Es por ello, que durante los procesos electorales, es necesario alejar la posibilidad de que los actores políticos logren crear un vínculo entre el beneficio público de un programa social y la acción de un partido o candidato que esté ejerciendo algún tipo de presión⁵.

Lo que se busca es evitar que con esas acciones se contravengan disposiciones de orden público, ya que el núcleo de la prohibición radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos (electorales), y evitar que los funcionarios aprovechen la posición en la que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero que pueda afectar la contienda electoral, pues ello contravendría de forma directa a los principios electorales de legalidad, equidad e igualdad en la contienda.

Por último, es importante destacar que las disposiciones anteriores son aplicables también a los mecanismos de participación ciudadana como lo es la Revocación de Mandato en términos de la tesis XLIX/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro y texto siguiente:

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.- *La inclusión de la iniciativa ciudadana y consulta popular en el artículo 35, fracciones VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica el reconocimiento de los mecanismos de*

⁴ SUP-REP-115/2019

⁵ Rogelio Gómez Hermosillo (2007). "Protección de programas sociales: ¿de qué?, ¿de quién?, ¿para qué?" en Blindaje electoral y derechos sociales, coord. PNUD México y CESOP.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

democracia directa, como vías para el ejercicio del derecho humano de votar, lo cual es acorde a lo establecido en los artículos 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 25, párrafo primero, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que prevén el derecho de participación política de manera directa o mediante representantes libremente elegidos. En ese contexto, el elemento definitorio de estos mecanismos consiste en someter de forma directa a la ciudadanía, un tema trascendente, que puede ser una norma de carácter general, un acto de gobierno o hasta la revocación de mandato de un representante electo democráticamente. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo, en su desarrollo legislativo, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; así como un sistema de medios de impugnación para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos que conforman el proceso.

C) DISPOSICIONES GENERALES RELACIONADAS CON EL PROCESO DE REVOCACIÓN DE MANDATO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 35, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es derecho de la ciudadanía participar en los procesos de revocación de mandato.

Dicho proceso, se encuentra definido en el artículo 5 de la Ley Federal de Revocación de Mandato como *el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.*

Para su realización, se encuentran previstas diversas etapas que se encuentran sujetas a normas jurídicas, contempladas tanto en la Constitución General, como en la ley reglamentaria y en las normas que al efecto se expidan para su operación y puesta en marcha.

Al efecto, resulta importante destacar las principales fases que se encuentran previstas para su realización:

Aviso de intención⁶. Las personas ciudadanas interesadas en presentar una solicitud deberán informar al Instituto Nacional Electoral durante el mes posterior a

⁶ Artículos 35, fracción IX, numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

la conclusión del tercer año del periodo constitucional del Titular del Ejecutivo Federal.

Para lo cual podrán llevar a cabo actos tendentes para recabar las firmas que acompañarán la solicitud de la revocación de mandato durante el mes previo a la fecha señalada anteriormente.

Formato para la petición de firmas. Los formatos – impresos o electrónicos- para la recopilación de firmas, serán proporcionados por el Instituto Nacional Electoral.

Los formatos que apruebe el Consejo General de este Instituto deberán contener únicamente, lo siguiente:

- ❖ Nombre completo
- ❖ Firma o huella dactilar
- ❖ Clave de elector o número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR).
- ❖ Encabezado con la leyenda “Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República por pérdida de confianza”

Petición. El proceso de revocación de mandato iniciará únicamente a petición de las personas ciudadanas en un número equivalente, al menos, al 3% de las inscritas en la lista nominal de electores, siempre y cuando la solicitud corresponda por lo menos a 17 entidades y que presenten, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas⁷.

El mismo podrá solicitarse, por una sola ocasión, durante los 3 meses posteriores a la conclusión de tercer año del periodo constitucional de la persona Titular de la Presidencia de la República⁸.

La solicitud deberá presentarse por escrito ante el Instituto y deberá contar con los siguientes elementos⁹:

- ❖ Nombre completo, clave de elector y firma de la o las personas solicitantes;

⁷ Artículos 35, fracción IX, numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

⁸ Artículos 35, fracción IX, numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

⁹ Artículo 16 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

- ❖ Nombre completo y domicilio de la o el representante autorizado para oír y recibir notificaciones:
- ❖ Domicilio en la Ciudad de México para oír y recibir notificaciones;¹⁰
- ❖ Anexo con los formatos aprobados por el Consejo General, y,
- ❖ La manifestación expresa de los motivos y causas en términos de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Verificación del apoyo ciudadano¹¹

Dentro de los 30 días naturales, contados a partir de que se reciba la solicitud, el Instituto Nacional Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la petición de revocación de mandato aparezcan en la lista nominal de electores y cumplan con el porcentaje señalando en la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Una vez que se alcance el requisito porcentual, la referida Dirección Ejecutiva deberá realizar un ejercicio muestra para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que la misma defina.

Finalizada la verificación correspondiente, la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral deberá presentar un informe detallado sobre el resultado de la revisión de los ciudadanos que aparecen en la lista nominal. El mismo deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 26 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Emisión de convocatoria¹².

Si de la revisión se concluye que se cumplieron todos y cada uno de los supuestos previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, el Consejo General del INE deberá emitir la convocatoria correspondiente.

La convocatoria que expida el Instituto Nacional Electoral deberá publicarse en su portal oficial de *Internet*, en sus oficinas centras y desconcentradas y en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰En su defecto, se precisa que las notificaciones se publicarán de forma física en los estrados del Instituto; así como de forma electrónica en la página oficial del Instituto.

¹¹ Artículos 35, fracción IX, numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21, 22, 23 y 26 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.

¹² Artículos 19, 20 y 27 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

La convocatoria deberá contener, al menos, lo siguiente:

- ❖ Fundamentos constitucionales y legales aplicables, incluyendo la definición de mandato contenida en la Ley Federal de Revocación de Mandato;
- ❖ Las etapas del proceso de revocación de mandato;
- ❖ El nombre de la persona que ocupa la titularidad de la Presidencia de la República, quien será objeto de la revocación de mandato;
- ❖ Fecha de la jornada de votación en la que habrá de decidirse sobre la revocación de mandato;
- ❖ La pregunta objeto del proceso;
- ❖ Las reglas para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos, y
- ❖ El lugar y fecha de la emisión de la convocatoria.

Intervención del Instituto Nacional Electoral.¹³

Además de la verificación del apoyo ciudadano, el Instituto Nacional Electoral es responsable de la organización, desarrollo y cómputo de la votación de los procesos de revocación de mandato y de llevar a cabo la promoción del voto en los términos de la Ley Reglamentaria.

Para lo anterior, el INE deberá observar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, paridad y perspectiva de género en el ejercicio de la función de la participación ciudadana.

Al Consejo General del INE, le corresponde:

- ❖ Aprobar el modelo de papeletas de la revocación de mandato;
- ❖ Aprobar los formatos y demás documentación necesaria para la revocación de mandato, y
- ❖ Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las revocaciones de mandato.

A la Junta General Ejecutiva del INE, le corresponde:

- ❖ Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación en materia de revocación de mandato, y
- ❖ Las demás que le encomienda la normatividad aplicable o le instruya el Consejo General o su Presidencia

¹³ Artículos 27, 29, 30 y 31 de la Ley Federal de Revocación de Mandato



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Finalmente, en la referida Ley se señala que, al INE, le corresponde por conducto de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, elaborar y proponer los programas de capacitación en materia de revocación de mandato.

Jornada de Revocación de Mandato¹⁴

La jornada de votación se celebrará el domingo siguiente a los 90 días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con las jornadas electorales, federal o locales.

En dicha jornada las y los ciudadanos acudirán ante las mesas directivas de casilla para expresar el sentido de su voluntad.

Al respecto, en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece lo siguiente:

...

“7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

El Instituto y los organismos públicos locales, según corresponda, promoverán la participación ciudadana y serán la única instancia a cargo de la difusión de los mismos. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y ciudadanas.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

...

¹⁴ Artículos 35, fracción IX, numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 40 y 41 de la Ley Federal de Revocación de Mandato.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Por su parte, en los artículos 14 y 32 a 35 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, establecen lo siguiente:

Artículo 14. *Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las alcaldías, los partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado deberán abstenerse de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.*

El Instituto vigilará y, en su caso, iniciará el procedimiento sancionador que corresponda, de conformidad con lo previsto en la Ley General, por la inobservancia a este precepto.

...
Artículo 32. *El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada.*

Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

Artículo 33. *El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato.*

El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil.

Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

Artículo 34. *Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión.*

Artículo 35. *El Instituto deberá organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos, donde prevalecerá la equidad entre las participaciones a favor y en contra.*

Las ciudadanas y los ciudadanos podrán dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, de forma individual o colectiva, salvo las restricciones establecidas en el párrafo cuarto del artículo 33 de la presente Ley.

...

De las disposiciones constitucionales y legales citadas, se advierte lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

1. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de difundir la revocación de mandato desde el día siguiente de la publicación de la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y hasta tres días previos a la fecha de la jornada.

Y promover la participación de la ciudadanía en la revocación de mandato. Para ello, hará uso, entre otros medios, de los tiempos en radio y televisión.

2. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de promover el procedimiento de revocación de mandato de forma objetiva, imparcial y con fines informativos. La cual de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato.

3. La **obligación** a cargo del Instituto Nacional Electoral de promover la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato, a través de los tiempos de radio y televisión que le corresponden al Instituto.

4. La **prohibición** de las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios, alcaldías, partidos políticos o cualquier otro tipo de organización del sector público, social o privado de impedir u obstruir las actividades de recopilación de las firmas de apoyo de las ciudadanas y los ciudadanos.

5. La **prerrogativa** de los partidos políticos de promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.

6. La **prohibición** a los partidos políticos de aplicar recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de la ciudadanía.

7. La **prohibición** a las personas físicas o morales, sea a título propio o por cuenta de terceros, para contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato.

8. La **obligación** de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno de suspender la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental durante el tiempo que comprende la emisión de la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación del proceso de revocación de mandato, con excepción de las campañas de información relativas a los servicios educativos, de salud o las necesarias para la protección civil.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

9. La **prohibición** de utilizar recursos públicos para la recolección de firmas con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

10. La **prohibición** de publicar o difundir encuestas, total o parcial, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de las y los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión, desde los 3 días anteriores a la jornada de revocación de mandato y hasta el cierre oficial de las casillas.

11. La **obligación** del Instituto Nacional Electoral de organizar al menos dos foros de discusión en medios electrónicos.

12. El **derecho** de la ciudadanía, de forma individual o colectiva, de dar a conocer su posicionamiento sobre la revocación de mandato por todos los medios a su alcance, con excepción de la contratación de tiempos en radio y televisión.

En este orden ideas, se advierte que la Constitución no establece prohibición para que los partidos políticos o la ciudadanía en general pueda realizar actos de promoción relacionados con el proceso de Revocación de Mandato, considerando que:

- El proceso de Revocación de Mandato como mecanismo de democracia participativa, tiene como principales impulsores a la ciudadanía.
- Corresponde a los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática.
- Las únicas restricciones a la propaganda que se establecen de manera expresa en la norma fundamental son:
 - El uso de recursos públicos y la contratación de propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos y las ciudadanas, y
 - La suspensión de la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, durante el tiempo que comprende el proceso de Revocación de Mandato, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

En ese contexto, se considera indispensable como cualquier proceso democrático, garantizar la participación de dichos actores políticos en actividades de propaganda, ajustándose a las restricciones previamente señaladas, esto es, no podrán hacer uso de recursos ilícitos, así como públicos, ni realizar propaganda en radio y televisión, este último caso también aplicará para la ciudadanía que decida realizar propaganda.

Sobre esta base, enseguida se analiza el presente asunto.

II. HECHOS DENUNCIADOS

El Partido Acción Nacional, denunció la instalación de mesas receptoras de firmas para el posible proceso de revocación de mandato del actual Presidente de la República por parte del partido político MORENA, junto a instalaciones donde se realizaba la entrega de programas sociales del Gobierno Federal en el municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, coaccionando a los beneficiarios para otorgar su firma, para corroborar su dicho presentó diversas fotografías, que se reproducen a continuación:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021



A partir de las imágenes se advierte al exterior del Auditorio Dr. Arturo Cantú G. una mesa de color blanco en la que dos personas que portaban gorras y sudaderas en colores blanco y guinda que atienden a varias personas que se acercaron a ella. Asimismo, se advierte detrás de la mesa un letrero en el que aparece la imagen del presidente de la República, en el que se puede leer “#QueSigaAMLO” “FIRMA AQUÍ”

Al respecto, es importante destacar que de conformidad con lo asentado en el Acta circunstanciada INE/OE/JD/COAH/02/CIRC/006/2021, al día de la certificación de los hechos ya no se encontraba instalada la mesa de firmas denunciada.

III. DECISIÓN

1) ANÁLISIS DE LA MEDIDA CAUTELAR.

Esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, porque, bajo la apariencia del buen derecho, y de las constancias que obran en autos, se advierte que se está frente a actos consumados respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en atención a los argumentos siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

Como se ha referido, el Partido Acción Nacional hizo del conocimiento de esta autoridad que el pasado veintidós de noviembre, durante la entrega de recursos correspondientes a los programas sociales federales en el municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, se instaló una mesa receptora de firmas con la finalidad de recabar el apoyo ciudadano entre los beneficiarios de dicho programa.

Al respecto, de la investigación preliminar llevada a cabo por esta autoridad, se obtuvo que si bien fue instalado el módulo denunciado en el exterior de un edificio donde se llevaba a cabo la entrega de programas sociales del Gobierno Federal, lo cierto es que a la fecha en que se dicta el presente acuerdo, dicho módulo de recepción de firmas ya no está en funcionamiento.

Por tal motivo, es posible concluir, bajo la apariencia de buen derecho, que los hechos denunciados constituyen actos consumados respecto de los cuales lógicamente no sería posible emitir una medida cautelar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional, siendo que el análisis y valoración de fondo corresponderá a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

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.

De igual suerte, el partido quejoso solicita a esta autoridad ordene a efecto de que se suspenda de forma inmediata la propaganda denunciada, difundida por el partido político MORENA en plazas públicas y mobiliario urbano, este órgano colegiado considera igualmente **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada, por las siguientes consideraciones.

Como ya se señaló, 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 Superior¹⁵ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

En este sentido, el partido quejoso únicamente refirió la instalación de la propaganda objeto de denuncia en el Auditorio Arturo Cantú, del Municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila, sin que refiriera otras ubicaciones, por lo que, de conformidad con la información que obra en autos, la propaganda denunciada ya no se encuentra colocada y, por tanto, es improcedente el dictado de una medida cautelar como la solicitada por el Partido Acción Nacional.

Por último, es de señalarse que los hechos relacionados con la página web www.quesigalademocracia.mx, están siendo conocidos dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/368/2021 Y SUS ACUMULADOS, donde el partido quejoso, a través de su representante ante el Consejo General de este Instituto es parte, mismos que son atribuidos a una persona jurídica distinta a las que forman parte del expediente en que se actúa.

II. ESTUDIO DE LA TUTELA PREVENTIVA

Por otra parte, en su escrito inicial, el Partido Acción Nacional solicitó a esta Comisión de Quejas y Denuncias, la adopción de medidas cautelares, bajo la forma

¹⁵ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

de tutela preventiva, para exhortar al partido político MORENA, para que se abstengan de realizar expresiones con la finalidad de confundir e influir en la opinión ciudadana en contra de lo establecido en la normativa electoral, no obstante, como se ha señalado, el motivo de inconformidad radica en la instalación de mesas receptoras de firmas de respaldo ciudadano para llevar a cabo el proceso de revocación de mandato en lugares en los que se entregan apoyos de programas sociales federales.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, en razón de lo siguiente:

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de 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 impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Al respecto, es de destacarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶, ha señalado que, para la adopción de medidas cautelares, resulta suficiente el análisis del acto denunciado, toda vez que se requiere observar **una potencial transgresión al orden jurídico que resulte evidente, así como la urgencia en la suspensión del acto combatido ante el riesgo de que continúe la conducta que, de manera preliminar, se considera podría ser infractora.**

En efecto, la Sala Superior al resolver el SUP-REP-62/2021 determinó que la tutela preventiva consiste, no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar medidas de precaución necesarias para que no se genere, siendo que no tiene carácter sancionatorio, porque busca prevenir una actividad que a la postre pueda resultar ilícita, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida.

¹⁶ Ver SUP-REP-10/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia, determinó que el estándar probatorio, en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo, pues su naturaleza como instrumento de valoración preliminar, busca evitar o hacer cesar los daños o ilícitos de un acto determinado.

En este sentido, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permita presumir, que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados.

Lo anterior no implica pensar que deben probarse hechos futuros (cuestión imposible en la práctica probatoria), sino que, por el contrario, deberán valorarse hechos pasados que indiquen o permitan presumir con determinada plausibilidad (o indiciariamente) que pueden ocurrir de forma inminente.

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

En el presente caso, como se adelantó, desde una perspectiva preliminar se considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque se trata de actos futuros de realización incierta y, consecuentemente, no existe base o justificación para el dictado de una medida como la pretendida por el partido político quejoso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, como se explica a continuación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

En primer lugar, se debe tomar en consideración el hecho de que es incierta la realización del proceso de revocación de mandato el próximo año, porque, para ello, se deben agotar los requisitos y cumplir las condiciones legales descritas previamente, particularmente, el que se presente el aviso de intención, se reúnan las firmas que respalden el apoyo de la ciudadanía y se emita la convocatoria correspondiente.

De igual suerte, de la información que obra en autos, no se tiene elemento o indicio alguno respecto de que el partido político MORENA se encuentre realizando actividades tendentes a recabar firmas para la realización de la consulta de revocación de mandato del Ejecutivo Federal, sino que el módulo objeto de denuncia fue instalado por una ciudadana que refirió pertenecer a la organización denominada “Democracia AC Coahuila”, según se advierte de la firma de recepción del oficio emitido por el Director de Educación y Deporte del municipio de Cuatro Ciénegas, Coahuila.



De igual suerte, de la información que obra en autos, se advierte que, ante los hechos investigados, la autoridad municipal solicitó el retiro de la mesa objeto de denuncia el día veintidós de noviembre pasado, siendo que, según informó la Presidenta Municipal de Cuatro Ciénegas, Coahuila, los actos de obtención de firma



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

fueron suspendidos, sin que haya constancia de que hayan acudido con posterioridad.

Ello, pues según consta en el expediente, la entrega de apoyos continuó en ese lugar los días veintitrés y veinticuatro siguientes sin que la mesa receptora de firmas se haya instalado nuevamente o que se haya advertido que hubiera personas invitando a los beneficiarios de los programas a respaldar la realización de la revocación de mandato.

En tal virtud, esta Comisión considera que **no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva**, debido a que los hechos denunciados, conforme se razonó en el apartado inmediato anterior, **a la fecha han cesado** —con independencia de que su realización tenga o no cobertura legal, cuestión que será determinada en el fondo por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación—, **sin que exista indicio alguno, en torno a que tendrán lugar nuevamente**, en probable menoscabo del orden jurídico.

En efecto, para la adopción de una medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, la autoridad electoral ha de contar con información objetiva y suficiente que arroje la probabilidad alta, real y seria (temor fundado) de que las conductas probablemente transgresoras de la ley, se verificarán en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro actual y real, no futuro e incierto, en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso se actualiza, debido a que se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable, apuntan a que, en lo futuro, se cometerán actos que desde una óptica preliminar, característica de la sede cautelar, pudieran resultar ilícitos o violatorios de los principios constitucionales que informan a nuestro régimen democrático, a partir de los hechos denunciados y que han sido objeto de análisis preliminar en esta resolución.

Esto es, 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 los hechos que de manera ordinaria se constituyen como



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

preparatorios de una conducta u omisión probablemente ilegal ya han sido realizados.

Siendo que, en el caso, no existe base para considerar actualizadas las hipótesis precisadas, porque, se insiste, los hechos denunciados ocurrieron en el pasado, sin que se tengan elementos para considerar que se repetirán en el futuro, por lo que se trata de hechos futuros de realización incierta al no contarse con elementos en el expediente que permitan afirmar, con objetividad, que será celebrado un proceso de revocación de mandato y que con posterioridad seguirán utilizándose recursos públicos con fines de obtención de apoyo ciudadano, o de promoción que incidan en la voluntad de la ciudadanía de cara al mismo y, consecuentemente, que se justifique la tutela preventiva solicitada.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-164/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/COAH/375/2021

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en los términos y por las razones establecida en el considerando **CUARTO**, 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.

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el uno de diciembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA