



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DEL GOBERNADOR DE SINALOA Y DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DERIVADO DE LA PRESUNTA TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022.

Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. Mediante oficio IEEH/SE/DEJ/2066/2022, el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral remitió la queja presentada el veintitrés de mayo de dos mil veintidós, por el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral referido, en el que denunció, en esencia, lo siguiente:

- La presunta violación a los principios de imparcialidad y equidad dentro del proceso electoral local 2021-2022, en el estado de Hidalgo, por la asistencia de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación y Rubén Rocha Moya, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa a un evento el veintiuno de mayo de dos mil veintidós, con la finalidad de apoyar al candidato a la Gobernatura de estado de Hidalgo, así como al partido MORENA, por culpa in vigilando.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordene la suspensión inmediata de las publicaciones en las que se consigna la aparición de los servidores públicos al evento denunciado.

II. REGISTRO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y RESERVA DE ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante acuerdo de tres de junio de dos mil veintidós, se registró el procedimiento especial sancionador correspondiente, bajo la clave **UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022**, se ordenaron diligencias de investigación, se reservó la admisión y emplazamiento.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante acuerdo de veinte de junio de dos mil veintidós, se admitió a trámite la denuncia y se ordenó la elaboración del correspondiente proyecto de acuerdo, para ser sometido al conocimiento de esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral 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); 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.

Se denuncia en esencia la probable violación a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación y Rubén Rocha Moya, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa a un evento el veintiuno de mayo de dos mil veintidós, con la finalidad de apoyar al candidato a la Gobernatura de estado de Hidalgo, así como por el partido Morena.

Al respecto, en atención al criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros, en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-392/2022, en el que determinó que esta autoridad era la competente para conocer de denuncias interpuestas en contra de personas que pertenezcan a un ámbito local diverso al de los hechos denunciados.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.

Como se ha expuesto, del análisis al escrito de queja primigenio, se advierte que los motivos de inconformidad que hace valer el Partido Acción Nacional consisten, medularmente, en la presunta violación a los principios de imparcialidad y equidad dentro del proceso electoral local 2021-2022, en el estado de Hidalgo, por la asistencia de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación y Rubén Rocha Moya, Gobernador Constitucional del Estado de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

Sinaloa a un evento el veintiuno de mayo de dos mil veintidós, con la finalidad de apoyar al candidato a la Gobernatura de estado de Hidalgo, así como por el partido Morena, por culpa in vigilando.

Asimismo, denunció al propio candidato común a la gubernatura de Hidalgo y al partido MORENA, por la presunta falta a su deber de cuidado, respecto de los hechos denunciados (culpa *in vigilando*).

Por lo anterior solicitó la adopción de medidas cautelares, para que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordenara, en esencia, retirar, de forma inmediata, la difusión del evento objeto de denuncia, alojada en la página electrónica siguiente:

1. <https://www.facebook.com/JulioMenchacaS/posts/551655666329684/>

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

1. La documental pública consistente en la certificación sobre la existencia y contenido de las ligas electrónicas que citó en su escrito inicial
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional legal y humana.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA (INSTITUTO ESTATAL DEL ESTADO DE HIDALGO) PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública.** Consistente en el Acta Circunstanciada instrumentada por el Instituto Estatal del Estado de Hidalgo el veintitrés de mayo de dos mil veintidós.
2. **Oficio 100.-107** suscrito por el Secretario de Gobernación, a través del cual refiere que no utilizó recurso público alguno para la asistencia del evento denunciado.
3. Escrito del Secretario General de Gobierno del Estado de Sinaloa, a través del cual refirió que la asistencia del gobernador de dicha entidad al evento denunciado fue con recursos propios.



CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por los partidos políticos denunciados, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo:

- El veintiuno de mayo de dos mil veintidós, se celebró un acto de Julio Ramón Menchaca Salazar, candidato a Gobernador del Estado de Hidalgo, con la asistencia entre otras personalidades, de los servidores públicos denunciados.
- En distintos enlaces electrónicos señalados por el denunciante, se da cuenta de la asistencia de tales personas al evento en mención.
- La jornada electoral para la elección de Gubernatura de Hidalgo, en el Proceso Electoral Local ordinario 2021-2022 en la mencionada entidad federativa, **tuvo lugar el cinco de junio del año en curso.**¹

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.

¹ Lo anterior conforme a lo aprobado por el Consejo General de este Instituto, a través del Plan Integral y Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2021-2022, en el apartado IV. Entidades con PEL 2021-2022 y fechas relevantes, en el cual se señala lo siguiente: *“Resalta que, conforme a la normatividad, la jornada electoral se llevará a cabo el 5 de junio de 2022”*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

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* —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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

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 Jurisprudencia P. /J. 21/98, 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.**²

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

² [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-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. PROHIBICIONES QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN OBSERVAR A EFECTO DE AJUSTARSE A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos**.

Además, **no deben intervenir influyendo de manera indebida en la equidad en la competencia de los partidos políticos**.

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal³, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

“[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público.

³ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].”

La adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b.** Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c.** Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente⁴:

- a.** La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá

⁴ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y

- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

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

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

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

f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].”

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**.

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁵:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad⁶.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁷.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁸.
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**⁹.

⁵ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁶ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

⁷ Idem

⁸ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁰.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹¹.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- a. Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹² o local:
 - i. Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹³.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por

¹⁰ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹¹ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹² Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

¹³ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁴.

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

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

- b. **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, **el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.**

¹⁴ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

- c. Poder Legislativo:** encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política)**, siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

- d. Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público¹⁵.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁶, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y**

¹⁵ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁶ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles¹⁷.

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

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

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

¹⁷ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

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

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

Como ya fue indicado, **la actuación del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), **en el proceso electoral** está delimitada por el orden jurídico y **siempre es de carácter auxiliar y complementario**, en apoyo a las autoridades electorales, **siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implica la conculcación del principio de neutralidad** que la Constitución Federal exige a los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos¹⁸.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos**

¹⁸ Es ilustrativa la tesis V/2016 de esta Sala Superior, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>. El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año. Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral. En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales. En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres. El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral¹⁹.

II. MATERIA DE LA DENUNCIA

Del análisis al escrito de queja primigenio, se advierte que los motivos de inconformidad que hace valer el Partido Acción Nacional consisten, medularmente, en la presunta violación a los principios de imparcialidad y equidad dentro del proceso electoral local 2021-2022, en el estado de Hidalgo, por la asistencia de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación y Rubén Rocha Moya, Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa a un evento el veintiuno de mayo de dos mil veintidós, con la finalidad de apoyar al candidato a la Gobernatura de estado de Hidalgo lo cual a decir del quejoso, transgrede los principios de legalidad, equidad e imparcialidad, en términos de lo previsto en los artículos 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, denunció al propio candidato común a la gubernatura de Hidalgo y al partido MORENA, por la presunta falta a su deber de cuidado, respecto de los hechos denunciados (culpa *in vigilando*).

III. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Este órgano colegiado considera que es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el quejoso, ya que se trata de **actos irreparables**, de conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, como se explica enseguida.

El partido denunciante solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene el inmediato retiro de la publicación en redes sociales de Julio Ramón Menchaca Salazar, candidato de MORENA a la gubernatura de Hidalgo, que dan cuenta de la participación de los servidores públicos denunciados, en el evento de campaña supuestamente realizado en el estado de Hidalgo, el veintiuno de mayo de dos mil veintidós.

Así, es claro que la materia de la denuncia, está directamente relacionada con la jornada electoral de **cinco de junio de dos mil veintidós** celebrada en Hidalgo, por

¹⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

lo que se arriba a la conclusión que se está en presencia de **actos irreparables** que conducen a la improcedencia de la medida cautelar.

En efecto, el partido denunciante alegó que las conductas denunciadas constituyen una transgresión al principio de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, de lo que se sigue que, **si la respectiva jornada electoral ya tuvo lugar**, entonces no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, con independencia de la resolución de fondo que en su momento se emita por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, ya que, como se expuso, las medidas cautelares se justifican si existe un derecho que se requiere proteger de manera provisional y urgente, derivado de una afectación producida o de inminente producción. De tal suerte que de los elementos necesarios para su dictado tiene que ver precisamente con el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación; elementos y circunstancias que no se actualizan en el presente caso, por las razones indicadas.

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares, porque, al haber culminado la jornada electoral, el dictado de medidas cautelares resulta ocioso para 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.

En ese sentido, se reitera que 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, lo que en el caso no acontece.

En consecuencia, al estarse en presencia de actos **irreparables**, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, se estima que no se actualiza 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

Por las mismas razones y consideraciones resulta improcedente la medida cautelar solicitada en su vertiente de tutela preventiva.

La situación antes expuesta, no prejuzga 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 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 de fondo del asunto.

Criterio similar sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo **ACQyD-INE-134/202** dictado el seis de junio de dos mil veintidós, en el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PRI/CG/324/2022**.

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el **Partido Acción Nacional**, de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-142/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/HGO/351/2022

SEGUNDO. 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.

TERCERO. En términos del considerando QUINTO, 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintitrés de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA