



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ EN CONTRA DE MORENA, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CON LA CUAL SE PODRÍA HACER PROMOCIÓN PERSONALIZADA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022.

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil veintidós

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

I. DENUNCIA. El uno de junio de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja signado por Jorge Álvarez Máynez, quien denunció que Nora Ruvalcaba, Julio Menchaca, Américo Villareal, Mara Lezama, Marina Vitela, Salomón Jara, MORENA por la difusión de propaganda electoral indebida que vulnera los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como por la promoción personalizada en favor del presidente de la República a partir de unas fotografías publicadas en El Heraldo Aguascalientes y de una publicación de la cuenta oficial de MORENA en Twitter

Lo anterior presuntamente se materializó en los términos siguientes:

- a) El 15 de mayo de 2022, el periódico El Heraldo Aguascalientes publicó una nota periodística señalando que Marina Vitela candidata a la Gubernatura de Durango, Julio Menchaca, candidato a la Gubernatura de Hidalgo y Nora Ruvalcaba, candidata a la Gubernatura de Aguascalientes, aparecen acompañadas y acompañado de la silueta de un hombre con los mismos rasgos físicos del Presidente de la República, los cuales van acompañados de las frases “hagamos el cambio verdadero de la mano de ya sabes quién”, “trabajando de la mano con ya sabes quién” y “2018, 2022 ¿qué significa tener esperanza?”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022



- b) El veintinueve de mayo de dos mil veintidós, la cuenta oficial de MORENA en Twitter @PartidoMorenaMX realizó una publicación con leyenda “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos días para todas y todos”, con un dibujo animado del Presidente de la República.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022



Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares**, consistentes en el retiro inmediato de la publicación en la red social *Twitter* desde la cuenta oficial del partido político MORENA con el cual se hace promoción personalizada del Presidente de la República, asimismo solicita que el partido político Morena, sus candidatas y candidatos, se abstengan de continuar con esta estrategia de propaganda electoral indebida y de realizar publicaciones en redes sociales en las que se realice la promoción personalizada de servidores públicos en los procesos electorales 2022, y procesos electorales venideros.

En el escrito de referencia también se denuncia a Américo Villareal Anaya, Salomón Jara Cruz y María Elena Hermelinda Lezama Espinosa, sin embargo, respecto de estos y esta última no señala conducta alguna ni tampoco aporta algún elemento de prueba.

II. REGISTRO Y DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DENUNCIA. Por acuerdo de dos de junio del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022**.

En ese mismo proveído se desechó la denuncia al considerar que los hechos narrados por el quejoso no constituyen una violación en materia de propaganda



político-electoral además de que no se señalaron las condiciones de modo, tiempo y lugar en la que se desplegaron algunas de las conductas denunciadas.

III. IMPUGNACIÓN DEL DESECHAMIENTO. Inconforme con dicha determinación Jorge Álvarez Máynez interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual quedó registrado con el número de expediente **SUP-REP-429/2022**.

El tres de agosto de dos mil veintidós, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia, en la que determinó dentro del expediente **SUP-REP-429/2022**, en el sentido de revocar el desechamiento para efectos de continuar con el procedimiento, de no advertirse alguna causa de improcedencia.

IV. ACATAMIENTO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El ocho de agosto de dos mil veintidós, se recibió la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente **SUP-REP-429/2022**, reservándose la admisión y emplazamiento a las partes.

En el mismo acuerdo se ordenó requerir información a:

Sujeto requerido	Respuesta
Alma Marina Vitela Rodríguez	No dio respuesta
Nora Ruvalcaba Gámez	No dio respuesta
Julio Ramón Menchaca Salazar	Escrito de 13/08/2022 No reconoce como propia la publicidad denunciada.
MORENA	Escrito de 09/08/2022. Señala que la realización de publicaciones en la cuenta de <i>Twitter</i> de MORENA, se realiza por diversas personas, sin que se pueda determinar aquella que realizó la publicación denunciada en donde se aprecia una figura animada. También refiere que dicho instituto político no emitió la publicidad denunciada relacionada
Jorge Álvarez Máynez	No dio respuesta



Unidad Técnica de Fiscalización	/
---------------------------------	---

V. RECORDATORIO. Por acuerdo de dieciséis de agosto de dos mil veintidós, se requirió nuevamente a Alma Marina Vitela Rodríguez, Nora Ruvalcaba Gámez y la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto a efecto de que proporcionaran la información solicitada por acuerdo de ocho de agosto del año en curso.

Sujeto requerido	Respuesta
Alma Marina Vitela Rodríguez	Escrito de 20/08/2020 No reconoce como propia la publicidad denunciada.
Nora Ruvalcaba Gámez	Escrito de 19/08/2022 No reconoce como propia la publicidad denunciada.
Unidad Técnica de Fiscalización	Oficio INE/UTF/DA/16311/2022 <i>Sobre el particular, en relación con lo solicitado en el inciso a), me permito informar que de la verificación realizada a los registros contables de la coalición “Juntos Hacemos Historia en Durango” en el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), así como de su otrora candidata a la Gobernatura del estado de Durango, la C. Alma Marina Vitela Rodríguez, no se localizaron gastos vinculados con la imagen señalada.</i> <i>Por lo que respecta al inciso b), de la revisión al SIF, específicamente en la contabilidad del C. Julio Ramón Menchaca Salazar, dentro de los gastos reportados por el partido Morena en el marco del Proceso Electoral Local 2021-2022 en Hidalgo, se localizó el registro del gasto vinculado con la imagen referida, en la póliza PN2_EG-101_01-06-22, con nombre de evidencia “05-EVIDENCIA- FACEBOOK 10-05-2022 10” y cuya documentación soporte se encuentra relacionada con la póliza PN1_DR-9_05-04-22.</i> <i>Asimismo, se adjunta el ticket “232905_284725”, identificado en el Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI), con el cual se hace constar que dicha imagen fue publicada en la red social Facebook.</i> <i>Finalmente, en cuanto al inciso c) de su solicitud, me permito informar que de la revisión a los ingresos y gastos reportados en el SIF, específicamente en la contabilidad de la otrora candidata postulada por Morena a la gubernatura de Aguascalientes, la C. Nora Ruvalcaba Gámez, si bien no se</i>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022

	<i>localizaron gastos en medios impresos vinculados con la imagen señalada, sí se localizaron gastos por concepto de publicidad en redes sociales vinculados con dicha imagen. El gasto fue identificado en el registro PN2-DR-22/05-22; asimismo, la muestra se ubica en el soporte de la póliza con nombre de evidencia "05 Evidencia Nora FB97.jpg"</i>
--	--

VI. DESECHAMIENTO PARCIAL, ADMISIÓN DE LA DENUNCIA Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. Mediante acuerdo de veintidós de agosto de dos mil veintidós, se acordó desechar la denuncia, en relación a los HECHOS identificados con publicidad alusiva a Alma Marina Vitela Rodríguez, Américo Villareal Anaya, María Elena Hermelinda Lezama Espinosa y Salomón Jara Cruz por no contar con elementos mínimo de prueba, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se pudieron haber desplegado

Además, se admitió a trámite la denuncia por lo que respecta a la publicidad relacionada con Nora Ruvalcaba Gámez, Julio Ramón Menchaca Salazar y el partido político MORENA y se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver sobre la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas por Jorge Álvarez Máynez, con fundamento en 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 un asunto en el que se denuncia, esencialmente, la difusión de propaganda electoral indebida que vulnera los principios de equidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como por la promoción personalizada en favor del presidente de la República, para beneficiar a MORENA y sus personas candidatas en los procesos electorales locales celebrados en el año en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA



Como se ha expuesto, Jorge Álvarez Máñez denuncia que el veintinueve de mayo de dos mil veintidós, la cuenta oficial de MORENA en Twitter @PartidoMorenaMX realizó una publicación con leyenda “Sonríe, este 5 de junio ganamos 6 de 6 para Morena. ¡Buenos días para todas y todos”, con un dibujo animado del Presidente de la República.

Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares**, consistentes en el retiro inmediato de la publicación denunciada, asimismo solicitó que MORENA, sus candidatas y candidatos, se abstengan de continuar con esta estrategia de propaganda electoral indebida y de realizar publicaciones en redes sociales en las que se realice la promoción personalizada de servidores públicos en los procesos electorales 2022 y venideros.

PRUEBAS OFRECIDAS POR LA QUEJOSA

1. La imagen de la publicación realizada el veintinueve de mayo de dos mil veintidós en la cuenta de Twitter del partido político MORENA.
2. Solicitud de certificación del contenido de las ligas electrónicas mencionadas en su escrito de denuncia.
3. Instrumental de actuaciones.
4. Presuncional en su doble aspecto, lógico y legal.

De igual forma invoca el *Principio de Adquisición Procesal en Materia Electoral* en todo lo que le beneficie.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Documental pública.** Consistente en el Acta Circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso en cumplimiento al acuerdo de dos de junio de la presente anualidad, a través de la cual se ordenó certificar el contenido de las páginas de internet señaladas por la parte quejosa en su escrito inicial.
2. **Documental.** Consistente en oficio presentado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, en cumplimiento a lo solicitado por acuerdo de ocho de agosto del año en curso.

CONCLUSIONES PRELIMINARES



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

- El veintinueve de mayo de dos mil veintidós, se realizó la publicación denunciada en la cuenta de Twitter del partido político MORENA.
- Es un hecho público que el cinco de junio de dos mil veintidós, se llevaron a cabo las jornadas electorales correspondientes a los procesos locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

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 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.

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.**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

I. MARCO JURÍDICO

Principio de Equidad en la Contienda y uso indebido de recursos públicos.

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

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.



En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y candidatos.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un principio rector de la materia que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En esa medida, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 134.

[...]

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar



con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Lo anterior se traduce en que, a efecto de preservar el principio de equidad en la contienda, los servidores públicos tienen la obligación de aplicar los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, sin afectar el principio de equidad entre los partidos políticos, a efecto de que, por una parte, ninguna de las opciones políticas que participan en el proceso electoral, adquiera una ventaja injusta sobre los demás contendientes; y por otra, que aquellos recursos —humanos, materiales o financieros— que se encuentran avocados a la prestación de un servicio público, sean destinados precisamente a la consecución de dicha finalidad y no a la promoción de las aspiraciones políticas de un ciudadano que, en un lugar y momento determinados, son responsables del buen uso de los mismos.

Promoción personalizada de servidoras y servidores públicos

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF² determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;

² SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



- Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes³:

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en

³ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior⁴ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocional, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos⁵.

II. MATERIAL DENUNCIADO

<https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1530866545299058693>

⁴ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

⁵ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

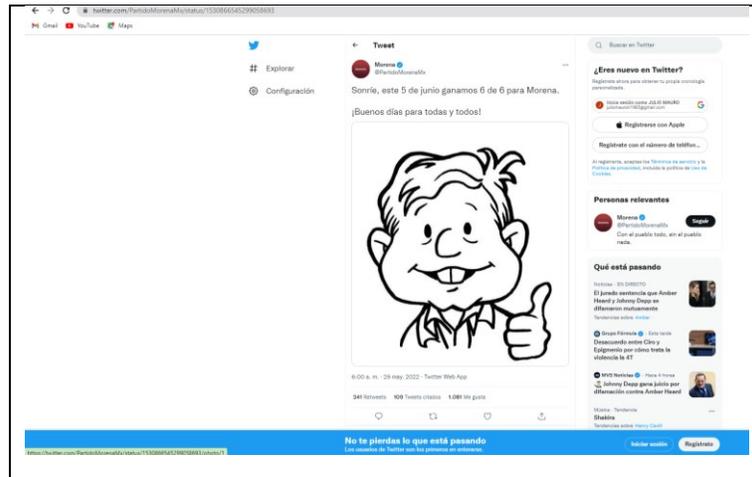


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/321/2022



III. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

ACTOS IRREPARABLES

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.

Jorge Álvarez Máynez solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se retirara la publicación realizada por MORENA en su cuenta de *Twitter* el veintinueve de mayo del año en curso y en tutela preventiva, solicita que se exhorte al citado instituto político, sus candidatas y candidatos, se abstengan de continuar con esta estrategia de propaganda electoral indebida y de realizar publicaciones en redes sociales en las que se realice la promoción personalizada de servidores públicos en los procesos electorales 2022.

Ahora bien, considerando que la materia de la denuncia, están directamente relacionados con la jornada electoral de **cinco de junio de dos mil veintidós** celebrada en los estados de **Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas**, es que se arriba a la conclusión que se está ante **actos irreparables** que conducen a la improcedencia de la medida cautelar.

En efecto, el quejoso alegó que toda vez que la publicación denuncia constituye una promoción indebida del presidente de la república con la intención de beneficiar a MORENA en los citados procesos electorales; de lo que se sigue que, si la



respectiva jornada de votación 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 haberse realizado en días pasados la jornada electoral, ya no se evita 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, no se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Por las mismas razones y consideraciones **resulta improcedente la medida cautelar solicitada en su vertiente de tutela preventiva** respecto de esos procesos electorales.

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 los acuerdos **ACQyD-INE-77/2022** y **ACQyD-INE-79/2022**, dictados el once de abril de dos mil veintidós, en los procedimientos especiales sancionadores **UT/SCG/PE/SLMC/CG/212/2022**, y **UT/SCG/PE/PRD/CG/222/2022** Y **UT/SCG/PE/PRD/CG/223/2022** acumulados al **UT/SCG/PE/CG/220/2022**, respectivamente.

ACTOS FUTUROS

De igual forma se considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva a efecto de que se exhorte al citado instituto político se abstenga de realizar publicaciones en redes sociales en las que se realice la promoción personalizada de servidores públicos en **procesos electorales venideros**.

Sobre el tema, debe tenerse en cuenta que al emitir la jurisprudencia 14/2015, de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció que dicho accionar de la autoridad *se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida*.

En concepto de esta Comisión, no se surten los requisitos para dictar medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, porque no existe en el expediente base para estimar que dicho evento o alguno otro con las mismas características se celebrará en lo subsecuente, ni mucho menos se advierte elemento de urgencia o imperiosa necesidad que justifiquen un pronunciamiento en ese sentido.

Al respecto, se ha considerado que las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán⁶.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo⁷:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior⁸ 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 el caso, como se razonó, la publicación que dio origen al presente procedimiento se llevó a cabo el **veintinueve de mayo de dos mil veintidós**, por lo que atender

⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

⁷ ÍDEM

⁸ Véase SUP-REP-53/2018



lo solicitado por el partido político denunciante **implicaría el pronunciamiento de hechos futuros de realización incierta**, al no existir evidencia de la realización de eventos en los cuales el partido denunciado busque posicionarse utilizando la imagen denunciada o alguna con características similares, de ahí la improcedencia de la tutela preventiva solicitada.

Es decir, **no se tiene certeza del momento en el que se pretenda realizar otra publicación como la denunciada, ni el contenido que se vaya a desplegar en la misma.**

En ese sentido, esta autoridad no cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad, que MORENA realizará publicaciones con similares características a los hechos denunciados en algún proceso electoral, por lo que no se advierte que exista un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Por lo anterior, es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por Jorge Álvarez Máynez.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

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 medida cautelar solicitada por Jorge Álvarez Máynez, de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva solicitada por Jorge Álvarez Máynez, de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

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 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 Sexagésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de agosto 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