



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, ROSA ICELA RODRÍGUEZ VELÁZQUEZ, SECRETARIA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA FEDERAL Y LUIS CRESCENCIO SANDOVAL GONZÁLEZ, SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, POR LA PROBABLE REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022 Y SU ACUMULADO.

Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil veintidós.

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

UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022

I. Denuncia. El veintiséis de agosto de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, escrito de queja firmado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, por el que denunció, medularmente, en lo siguiente:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, atribuibles a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal y Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional,** derivado de la difusión del promocional intitulado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto como CUARTO INFORME DE GOBIERNO GUARDIA NACIONAL TV, con folio TV00013-22, y CUARTO INFORME DE GOBIERNO GUARDIA NACIONAL RA, con folio TA00053-22, relacionados con el cuarto informe de gobierno del Ejecutivo Federal, en los que aparecen las citadas personas del servicio público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

Lo que, a juicio del denunciante, constituye una estrategia de posicionamiento de la imagen de Adán Augusto López Hernández, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, ya que, según su dicho, esta persona ha sido mencionada por el primer mandatario, como probable sucesor a ocupar el cargo de la Presidencia de la República.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se suspendiera de manera inmediata la difusión de dicho material y, bajo la figura de tutela preventiva, se ordene a los responsables *se exhorte a los denunciados, así como a las dependencias gubernamentales correspondientes, se abstengan de seguir posicionando la imagen del referido Secretario de Gobernación.*

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022**; reservándose lo conducente a admisión, al emplazamiento, así como a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.

Asimismo, se solicitó a las personas del servicio público denunciadas y otras dependencias de gobierno, así como a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, información relacionada sobre la difusión y contenido del spot denunciado.

UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

III. Denuncia. El mismo veintiséis de agosto de dos mil veintidós, se recibió el escrito de queja signado por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció lo siguiente:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada,** atribuibles a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y Rosa Icela Rodríguez Velázquez,** derivado de la difusión de un promocional relacionado con el cuarto informe de gobierno del Ejecutivo Federal, en los que aparecen las citadas personas del servicio público.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se suspendiera de manera inmediata la difusión de dicho material.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

IV. Registro de queja, reserva de admisión y de emplazamiento, acumulación y diligencias preliminares. El veintinueve siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**. Asimismo, se reservó lo conducente a la admisión y al emplazamiento respectivo hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo correspondiente.

Asimismo, se ordenó la acumulación de este expediente, al diverso UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022, toda vez que el motivo de queja hecho valer en ambos se relaciona con la difusión de un promocional relativo al Cuarto Informe de Gobierno del Presidente de la República, en el que aparecen distintas personas del servicio público.

**UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

V. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite las denuncias, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular 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.

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.

En el caso, esta autoridad electoral nacional asume competencia para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de un mensaje en radio y televisión, para dar a conocer el cuarto informe de labores del Presidente de México, en el que aprecia la imagen de distintas personas del servicio público del ámbito federal; hechos que, desde la perspectiva del quejoso, pueden incidir o afectar la equidad de la contienda en el proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.



SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, las partes quejasas denunciaron la probable realización de actos anticipados de precampaña y campaña a nivel federal respecto del proceso electoral federal 2023-2024 de cara a la renovación de la Presidencia de la República, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos. Lo anterior, derivado de la difusión de un mensaje en radio y televisión, para dar a conocer el cuarto informe de labores del Presidente de México, en el que aprecia la imagen de distintas personas del servicio público del ámbito federal.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES

Partido Acción Nacional

1. Documental pública consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, sobre el material denunciado, así como el número de impactos del mismo.
2. La instrumental de actuaciones.
3. Presuncional legal y humana.

Partido Revolucionario Institucional

1. **Técnica**, consistente en un disco compacto que contiene el material denunciado.
2. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana.
3. **La instrumental de actuaciones.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Documental pública**, consistente en el monitoreo realizado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, respecto del promocional denunciado, correspondiente al periodo del 26 de agosto de 2022, a las 20:30 horas al 27 de agosto del mismo año, con corte a las 20:30 horas [24 horas].

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

De los elementos probatorios aportados los quejosos y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- El promocional alusivo al Cuarto Informe del Gobierno de México, intitulado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto como CUARTO_INFORME_DE_GOBIERNO_GUARDIA_NACIONAL_TV, con folio TV00013-22 (televisión), y CUARTO_INFORME_DE_GOBIERNO_GUARDIA_NACIONAL_RA (radio), con folio TA00053-22, en el que aparecen, entre otras personas Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal y Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, ha sido difundido por dichos medios de comunicación.
- Es un hecho público y notorio que el próximo uno de septiembre, el Presidente de la República tiene programado en su agenda pública la emisión de un mensaje institucional con motivo del Informe de Gobierno a que se refiere el artículo 69 de la Constitución General.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

¹ SUP-REP-183/2016



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 de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la 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.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

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 tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

MARCO JURÍDICO

ATINENTE A LOS INFORMES DE LABORES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece en su párrafo octavo, lo siguiente:

Artículo 134.

[...]

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

Por su parte, el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece lo siguiente:

Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Asimismo, el artículo 14, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Comunicación Social, establece lo siguiente:

Artículo 14.- *El informe anual de labores o gestión de los Servidores Públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer que se difundan en canales de televisión y estaciones de radio, no serán considerados como Comunicación Social, siempre que la difusión se limite a una vez al año con cobertura geográfica regional correspondiente al ámbito de responsabilidad del servidor público y no exceda de los 7 días anteriores y 5 posteriores a la fecha en que se rinda el informe.*

En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

Como se advierte, el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución General, establece el deber al que quedan sujetos los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno –Federal, Estatal y Municipal– para que toda aquella propaganda que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombres, imágenes, voces o símbolos de los que se pueda entender una promoción personalizada de cualquier servidor público.

Asimismo, la norma legal invocada dispone que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados, indicó que en las Acciones de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, resueltas el nueve de septiembre de dos mil catorce, la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, estaba redactado en idénticos términos del anterior artículo 228, párrafo 5, del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que estimó que era aplicable el criterio contenido en las diversas Acciones de Inconstitucionalidad 76/2008, 77/2008 y 78/2008, en las cuales, en lo sustancial, sostuvo lo siguiente:

Que tal precepto no consignaba alguna excepción permisiva para desequilibrar la competencia partidista o para que, so pretexto de algún informe gubernamental de labores, se asociara a los promocionales respectivos la personalidad de quien lo rindiera.

Ello, porque el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en forma expresa prohíbe influenciar desde el Estado la equidad en la competencia entre los partidos políticos; así como incluir en toda la propaganda gubernamental nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.

Así, el Máximo Tribunal del país estimó que los referidos comportamientos igualmente se proscriben en la disposición legal, **cuya norma necesariamente debe interpretarse en armonía con las limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución** para todo tipo de propaganda gubernamental.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

De esta manera, puntualizó que ni siquiera con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, ni con motivo de los mensajes para darlos a conocer, puede eludirse la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, ni la de incluir en esa propaganda nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Ello, porque en consonancia con el contexto del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, se deducía que la rendición anual de informes también está vinculada a la observancia de las mismas limitaciones que permanentemente tiene toda la propaganda gubernamental.

De ahí que para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la lectura armónica del texto completo del artículo 242, párrafo 5, citado, se advierte que lejos de reducir las prohibiciones contenidas en el artículo 134 constitucional, lo que hace es establecer condiciones adicionales en orden a fijar con precisión el contenido, la frecuencia, los plazos, el ámbito territorial y la oportunidad, dentro de las cuales puedan difundirse la propaganda relacionada con los informes de gobierno de las autoridades federales, estatales, municipales o de cualquier otro tipo.

De ese modo, destacó que, tratándose de los informes de gestión, cuando se cumplen con la obligación de rendir cuentas anualizadas de su gestión pública, en esos casos se trata de información de carácter institucional para evaluar las acciones de gobierno de cara a la sociedad.

Más aún, si se toma en cuenta que la difusión de los respectivos informes está acotada a que: **1)** se realice anualmente; **2)** tenga una cobertura regional; **3)** sin exceder de siete días antes y cinco después del informe; **4)** sin fines electorales; y **5)** fuera de las campañas electorales.

Así, estimó que los precitados elementos restrictivos impiden cualquier abuso en perjuicio de la equidad en las contiendas para la renovación de los integrantes de cualquier orden de gobierno.

Asimismo, en la citada sentencia (SUP-REP-3/2015), la máxima autoridad jurisdiccional en la materia estableció lineamientos imperativos sobre la difusión de informes de labores que rindan los servidores públicos, tomando en consideración el marco legal y los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En lo que interesa a este asunto, determinó lo siguiente:



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

- El contenido de la información que se rinde **debe ser cuidadoso**, por ser fundamental acotarla a los propios elementos relacionados con el informe de la gestión anual; por lo cual, **no tiene cabida la alusión de actividades o prácticas ajenas a la materia informada** y menos aún, la promoción personalizada.
- Bajo esa arista, la promoción del informe adquiere un contexto que parte del reconocimiento como acto de información de la gestión pública y rendición de cuentas para transmitir a la sociedad el balance y resultados de las actuaciones de los servidores públicos, **sin que implique un espacio, se reitera, para la promoción de ideologías o convicciones ajenas a la labor pública anual por quien lo despliega.**

Asimismo, la citada Sala Superior al dictar sentencia en el expediente SUP-RAP-643/2017, ha precisado los alcances de los criterios que deben regir para dar a conocer los informes de gobierno o de labores en los términos siguientes:

Sobre los anteriores criterios, es necesario aclarar algunos aspectos, a fin de precisar cómo se deben valorar los elementos citados, para determinar si la propaganda relativa a un informe de labores, se ajusta a lo previsto en la ley.

Además, es necesario considerar la ausencia normativa sobre cómo debe ser la difusión de propaganda relacionada con los informes de labores. Por ello, los criterios impuestos vía jurisdiccional deben ser razonables, de acuerdo a la finalidad misma de la rendición de cuentas como de la propaganda respectiva.

a) Valoración conjunta. *En primer lugar, los elementos personal, objetivo y temporal deben ser analizados de manera conjunta. Así, al momento de valorar la propaganda, es indispensable hacerlo en todo el contexto de la misma. Sólo de esa manera será posible decidir si la rendición del informe es auténtica, si cumple los aspectos geográficos como temporales, y si en modo alguno influye en la contienda electoral.*

Por tanto, cuando la autoridad administrativa o jurisdiccional examine la propaganda relacionada con informes de labores, por ningún motivo puede analizar de forma aislada o individual el contenido visual o auditivo. Proceder de esa forma, puede generar una distorsión del auténtico mensaje que el servidor público pretende difundir.

b) Contenido del informe. *Este aspecto permite determinar si los mensajes de informes de labores son auténticos comunicados de lo hecho por los servidores públicos y, con ello, si se cumplen las finalidades de los mismos.*

Al respecto, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando comunique, de manera genérica o específica, la actividad realizada por el servidor público. Ello, porque la finalidad de la misma es transmitir de manera general cuáles han sido las tareas desempeñadas por el funcionario, no así un desglose pormenorizado de todas sus labores.

Así, la autenticidad significa que el contenido de los mensajes informa las labores del funcionario, lo cual se cumple cuando se dé a conocer o se transmita a la ciudadanía



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

cualquier actividad del servidor público. Por ello, si el contenido contextual de los mensajes de informes de labores alude a las tareas realizadas por el mismo, entonces se cumple la finalidad de comunicar qué fue lo realizado por el mismo.

Ahora bien, para verificar si los mensajes cumplen la finalidad de comunicar lo hecho por el funcionario, es indispensable analizar el contenido de la propaganda en todo su contexto.

Lo anterior, porque la inclusión de la imagen y voz del funcionario en los mensajes, en modo alguno actualiza en automático la promoción personalizada del servidor público. En este sentido, la imagen y voz del funcionario se deben relacionar con posibles actividades realizadas por el servidor público, sin necesidad de especificar de forma detallada y pormenorizada en qué consistieron o cómo se hicieron.

Así, el contenido de los mensajes pueden ser imágenes, palabras o voces, mediante las cuales, a partir de su valoración contextual, se advierta que tienen como propósito informar cuál fue la actividad realizada por el legislador.

Esto es así, porque ninguna norma impone un formato específico de cómo deben ser los mensajes alusivos a los informes de labores, motivo por el cual los servidores públicos están en la aptitud de comunicar sus actividades en la forma que consideren pertinente, siempre que se contenga, aunque sea de manera genérica, lo realizado en determinado periodo.

Por tanto, basta que el elemento personal y el contenido del mensaje, analizados en su contexto, transmitan –ya sea de manera gráfica, auditiva o textual-, cuál fue la tarea realizada por el funcionario.

[...]

En conclusión, una propaganda de informe de labores será auténtica cuando su contenido comunique, ya sea de manera genérica o específica, alguna actividad hecha por el funcionario.

Esto en forma alguna significa un margen ilimitado para los funcionarios públicos, a partir de lo cual puedan incluir en los mensajes de informes de labores, cualquier comunicado ajeno a los mismos.

Antes bien, los servidores públicos deben respetar la finalidad de los mensajes de informes de labores, consistente en dar a conocer las tareas realizadas en determinado periodo, motivo por el cual su contenido debe aludir necesariamente a su actividad como funcionario.

[Énfasis añadido]

En igual sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-REP-138/2017, determinó que la finalidad de la previsión constitucional establecida en el artículo 134, es evitar que el cargo público que ostenta un funcionario y los recursos públicos de los que dispone, sean utilizados para fines distintos a los planeados y presupuestados, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

Así, en concepto de la Sala Superior, ni la normal legal, ni su interpretación por parte del Máximo Tribunal Constitucional establecen un formato o parámetro uniforme conforme al cual se deben desarrollar los informes de labores, esto implica que los funcionarios públicos están en libertad de utilizar la narrativa que consideren más adecuada para transmitir a la ciudadanía las acciones de gobierno realizadas en el periodo correspondiente, con la condición de que estos se refieran efectivamente a programas y acciones de gobierno.

Por cuanto hace al uso de imagen y voz del funcionario en cuestión, la Sala Superior determinó que en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se autoriza que, tratándose de informes de gobierno, la voz e imagen de los funcionarios pueda ser utilizada en la difusión de los mismos, pues ello atiende a la necesidad propia de la rendición de cuentas, así como de la lógica de que el ciudadano identifique a la ciudadana o ciudadano que rinde el informe.

En suma, el orden jurídico mexicano prevé restricciones y límites para la rendición de informes de gestión y de labores a cargo de los servidores públicos y para los mensajes para darlos a conocer, que tienen que ver con tres aspectos básicos: territorial, temporal y de contenido.

Por lo que hace al **contenido**, de las disposiciones constitucionales y legales citadas, así como de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación explicados párrafos arriba, se destaca, para lo que importa este asunto, lo siguiente:

- La rendición de informes de labores, además de no contener elementos de naturaleza electoral o de promoción personalizada de algún servidor público, deberán realizarse con apego **a las limitaciones que en forma absoluta establece la Constitución General para todo tipo de propaganda gubernamental.**
- Los servidores públicos deben ser cuidadosos con el tipo de información que difunden la cual, si bien no está sujeta a un formato o diseño particular, **no puede contener o hacer alusión a actividades o prácticas ajenas a la materia informada.**
- La promoción del informe **no implica un espacio para la promoción de ideologías o convicciones ajenas a la labor pública** anual por quien lo despliega.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

- Los servidores públicos deben respetar la finalidad de los mensajes de informes de labores, por lo que **su contenido debe aludir necesariamente a su actividad pública.**

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

Como puede observarse del escrito de queja, entre otros argumentos, el quejoso señaló que los hechos denunciados podrían configurar el uso indebido de recursos públicos, por lo que resulta necesario poner de relieve el marco normativo relacionado con dicho tópico:

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**



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

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, 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 Federal,³ 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.

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 [...].

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

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 siguiente:⁴

- 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 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

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 comentario, 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, 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 cuestiones:⁵

⁵ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

- **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 neutralidad.⁶
- **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 irregulares.⁸
- 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
- 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 neutralidad.¹¹

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 asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles.¹²

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.

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 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.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

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.

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) **o miembros de la administración federal, 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.

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 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.¹³

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Artículo 226.

1. ...

¹³ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.**

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones de con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹⁴

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

¹⁴ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

En este sentido, el contenido del material denunciado, es del tenor siguiente:

Imágenes	Audio
	<p>Voz Andrés Manuel López Obrador: No somos iguales.</p> <p>Durante los gobiernos neoliberales no se atendió en realidad el problema de la violencia en nuestro país.</p> <p>Ahora es distinto. Hay bienestar para el pueblo.</p>



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

Table with 2 columns: Imágenes and Audio. The 'Imágenes' column contains a grid of 12 video stills from a speech by Andrés Manuel López Obrador, with captions such as 'Ahora es distinto', 'Hay bienestar para el pueblo', and 'Ya se creó la Guardia Nacional'. The 'Audio' column contains the transcription of the speech: 'Los jóvenes tienen oportunidad de trabajo y de estudio. Yo cuento con un grupo que me apoya, de gente honrada que no permite la impunidad. Ya se creó la Guardia Nacional con 115 mil elementos: mujeres y hombres leales a México.' The bottom of the image grid features a red banner with '4 INFORME 2021-2022' and the 'GOBIERNO DE MÉXICO' logo.

Su correlativo de radio, contiene lo siguiente:

Table with 1 column: Audio. It contains the transcription of the radio broadcast: 'Voz en off mujer: Habla Andrés Manuel López Obrador. Voz Andrés Manuel López Obrador: No somos iguales. Durante los gobiernos neoliberales no se atendió en realidad el problema de la violencia en nuestro país. Ahora es distinto. Hay bienestar para el pueblo. Los jóvenes tienen oportunidad de trabajo y de estudio. Yo cuento con un grupo que me apoya, de gente honrada que no permite la impunidad. Ya se creó la Guardia Nacional con 115 mil elementos: mujeres y hombres leales a México. Voz en off mujer: Cuarto Informe. Gobierno de México'



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

En este sentido, de dicho audiovisual se advierte, en lo que nos interesa, lo siguiente:

- El promocional corresponde a un mensaje dirigido por Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, en el marco de la eventual realización de su Cuarto Informe de Gobierno; material el cual tiene una duración de treinta segundos.
- En el mismo se puede apreciar en un espacio abierto, en primer plano al Ejecutivo Federal y, atrás de él, tres personas del sexo masculino y una del sexo femenino, que corresponden, de izquierda a derecha, a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina y Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, respectivamente.
- Al fondo, se aprecian personas en formación, vistiendo el uniforme de la Guardia Nacional.
- El contexto del mensaje se refiere al tema de seguridad nacional, al expresar frases como *durante los gobiernos neoliberales no se atendió el problema de la violencia en el país, hay bienestar en el pueblo, los jóvenes tienen oportunidad trabajo y estudio*, así como que **ya se creó la Guardia Nacional, conformada por ciento quince mil mexicanas y mexicanos**.
- Al segundo diecisiete del promocional, el primer mandatario emite la expresión *yo cuento con un grupo que me apoya*, al momento que extiende ambos brazos, haciendo referencia a las personas que lo acompañan en su mensaje.
- Cabe destacar que, durante toda la emisión del mensaje, si bien las personas antes referidas son visibles en todo momento, lo cierto es que no se advierten elementos que los identifiquen, ni mucho menos, estos realizan pronunciamiento alguno.
- Finalmente, el promocional termina con una voz femenina en *off* que dice *Cuarto informe. Gobierno de México*, al momento que aparece una imagen en fondo guinda, en la que se aprecian las leyendas en letras doradas “4 / INFORME / 2021-2022” y “GOBIERNO DE MÉXICO” y debajo de ésta, el Escudo Nacional.



CUARTO. DETERMINACIÓN

Como se adelantó, los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, denunciaron la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, atribuibles al Presidente de la República y diversas personas titulares de Secretarías de Estado, entre ellas, Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, derivado de que un promocional relacionado con el cuarto informe de gobierno del Ejecutivo Federal, aparecen dichas personas servidoras públicas.

Al efecto, esta Comisión considera **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho y, a partir de un análisis integral del mensaje denunciado, no se advierte que se esté frente a promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña de las personas servidoras públicas que ahí aparecen.

- **Mensajes relacionados con difusión de informes de labores**

En efecto, como se motivó y fundamentó previamente en este acuerdo, los informes de labores y los mensajes para darlos a conocer, incluyendo, desde luego, el del Presidente de México, están sujetos a reglas y límites constitucionales y legales para que sean válidos.

Además de los límites de carácter temporal y territorial, los servidores públicos deben ser cuidadosos con el tipo de información que difunden, porque ésta debe ser respetuosa de las prohibiciones constitucionales y ceñirse a la materia del ejercicio que se informa. Por tanto, no está permitido el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política.

Sentado lo anterior, se tiene que, en el artículo 69 de la Constitución General se establece la obligación a cargo del Presidente de la República, de presentar por escrito un informe anual ante el Congreso de la Unión, en el que **manifieste el estado general que guarda la administración pública del país.**

En el mismo sentido, el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, establece el procedimiento protocolario que debe seguirse para la presentación del informe de labores, en el cual se señala, entre otras consideraciones, la obligación del Presidente de la presentación de un informe



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

que debe versar sobre el estado general que guarda la administración pública del país.

Por tanto, la propaganda que se difunda con motivo de la difusión de dar a conocer el informe de labores del Ejecutivo Federal, además de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal, debe de interpretarse en armonía con los demás principios y restricciones que prevé la norma fundamental a efecto de que ésta no se contravenga.

Así las cosas, en el presente caso, bajo una óptica preliminar, se considera que las expresiones, posicionamientos y frases principales, así como el contenido visual que componen el spot denunciado –vistas en su integridad e interconectadas entre sí- se encuentran dentro de los parámetros legales de la información, datos y aspectos sobre el estado que guarda la administración pública del país, en específico, **el de materia de seguridad.**

En este tenor, la Sala Superior ha precisado criterios razonables a efecto que el contenido de esos mensajes se ajuste a la finalidad misma de rendición de cuentas previsto en la ley, a saber deberán ser auténticos, genuinos y veraces respecto de la actividad de la función encomendada, por lo que, la propaganda utilizada para dar a conocer el mismo debe versar sobre acciones y actividades realizadas en el ejercicio del cargo, según las atribuciones normativas y por medios ciertos, verificables y abiertos.

Esto es así, porque ninguna norma impone un formato específico de cómo deben ser los mensajes alusivos a los informes de labores, motivo por el cual las personas del servicio público están en la aptitud de comunicar sus actividades en la forma que consideren pertinente, siempre que se contenga, aunque sea de manera genérica, lo realizado en determinado periodo.

En el caso concreto, se considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el material denunciado contiene elementos que, analizados de manera integral, permiten concluir que alude a actividades realizadas por el gobierno que encabeza el Presidente de la República, ya que el mismo tiene por objeto difundir de **manera genérica**, la actuación del gobierno en **temas relacionados con la seguridad pública**, como lo es la creación de la Guardia Nacional.

Siendo que, para ello, se hace acompañar de diversas personas titulares de Secretarías de Estado, como son, los Secretarios de Gobernación, de la Defensa Nacional, de Marina y de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

Federal; dependencias que, efectivamente se encargan del tema que se difunde en el promocional.

Lo anterior se considera así, toda vez que, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se especifican para estas dependencias, funciones sobre dicha materia, a saber:

El artículo 27, fracción VII Bis, prevé que al Secretario de Gobernación le corresponde, despachar asuntos relacionados, entre otros, con aquellos relacionados a **formular y coordinar la política de prevención social del delito**.

Por otro lado, el artículo 29, 30 y 30 Bis de la citada Ley, corresponde a las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, temas relacionados con la seguridad nacional.

De ahí que, desde una óptica preliminar no se advierte que la aparición de la y los servidores públicos en el promocional audiovisual, sea contrario al de mensajes alusivos a los informes de labores, el cual se refiere, precisamente al tema de seguridad, siendo que, el titular del ejecutivo federal, en aptitud de comunicar sus actividades sobre este tópico, se hizo acompañar por los titulares de las dependencias de Estado, quienes se encargan, precisamente, de los temas de seguridad del país, de ahí que, bajo la apariencia del buen derecho, se considere legal.

- **Promoción personalizada**

Ahora bien, con independencia de que la aparición de la imagen de personas servidoras públicas pueda generar infracciones o responsabilidades en otras materias como puede ser la administrativa, civil, política o de comunicación social, conforme a los distintos criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior para que se configure infracción en materia electoral, se requiere de la actualización de tres elementos, a saber, **personal, temporal y objetivo**.

En este sentido, si bien en dichos spots se advierte la imagen de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina y Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a su contenido, no se advierte algún elemento que lleve a esta autoridad a concluir que su finalidad es la de enaltecer la figura o imagen de alguno de ellos, sino que, por el contrario, su aparición, bajo la apariencia del buen derecho, encuentra



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

justificación, al ser titulares de dependencias de gobierno que se encargan sobre temas de seguridad del país, tema principal del material denunciado.

Así las cosas, si tomamos los parámetros establecidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, se obtiene lo siguiente:

- **Elemento personal.** Sí se colma al contener la imagen, entre otros, de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y de Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal.
- **Elemento objetivo.** No se colma, ya que, desde una óptica preliminar, el contenido de los promocionales, como ya se dijo, refiere al de actividades y logros de gobierno obtenidos durante el cuarto año de gobierno del Presidente de la República, **sin que se adviertan frases en las que se busque enaltecer la figura** del Secretario de Gobernación o de la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal, sino que el mensaje tiene como tema primordial, las acciones realizadas por el Gobierno de México en materia de seguridad pública.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, la aparición de dichas personas es acorde al contenido del mismo, sin que su sola aparición, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, vulnere algún principio rector en materia electoral.

De igual suerte, es importante considerar que dentro del contenido de los spots denunciados, no se advierte referencia alguna al cargo que ocupan estas, ni mucho menos, tienen participación activa durante el mensaje, por lo que, desde una óptica preliminar, no puede considerarse que su contenido vulnera la equidad en el próximo proceso electoral federal, ya que las referencias a temas de seguridad y las personas que se encargan de este tema no pueden estimarse como que tienen por finalidad inducir o coaccionar el voto de los ciudadanos y ciudadanas, al no referir proceso electoral alguno, no promueven el voto a favor o en contra de ningún partido político, por lo que no puede considerarse, desde una óptica preliminar, como una solicitud de voto a favor de algún partido o candidato o candidata.

- **Elemento temporal.** No se colma, toda vez que, a la fecha, no se encuentra en curso ningún proceso electoral local o federal.



**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

Al respecto, desde la perspectiva de esta Comisión, del análisis preliminar al contenido del promocional denunciado, es claro que su difusión se hace en el marco del cuarto Informe de Gobierno del presidente de la República, que, por obligación constitucional, debe rendir el uno de septiembre cada año, cumpliendo, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, con los parámetros temporales establecidos en la normativa electoral.

En este sentido, como se advierte, si bien se colma el elemento personal, **no se colman los elementos objetivo y temporal**, establecidos en la jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior para identificar una posible promoción personalizada por parte de los ahora denunciados.

En efecto, en el caso, desde una óptica preliminar y a partir del análisis del audiovisual denunciado y el contexto del mismo, se arriba a la conclusión de que la inclusión de la imagen de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, Luis Crescencio Sandoval González, Secretario de la Defensa Nacional, José Rafael Ojeda Durán, Secretario de Marina y Rosa Icela Rodríguez Velázquez, Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana Federal **no configura, bajo la apariencia del buen derecho, promoción personalizada en materia electoral.**

Lo anterior, porque el fin del mensaje es comunicar al receptor la idea de que el Gobierno Federal está trabajando para combatir la inseguridad en el país, presentando, para tal efecto, a la y los titulares de las Secretarías de Estado y a la Guardia Nacional, responsables de la misma.

Por tanto, debe concluirse que la medida cautelar solicitada por las partes quejosas, en relación con la posible vulneración al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal, derivado de la difusión del promocional objeto de estudio, es **improcedente.**

- **Actos anticipados de precampaña y campaña**

Siguiendo los lineamientos establecidos por la Sala Superior respecto de la concurrencia de dichos elementos para acreditar un acto anticipado de campaña¹⁵ y que se toman de base orientativa también para analizar los relativos a actos anticipados de precampaña y campaña se obtiene lo siguiente:

¹⁵ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

- a. **Elemento Personal. Sí se actualiza**, pues en los promocionales denunciados, es evidente que aparece la imagen de las personas del servicio público denunciadas.
- b. **Elemento Temporal. No se actualiza**, porque aún no da inicio el proceso electoral federal para renovar a la persona Titular del Ejecutivo Federal y no se cuenta con base objetiva y cierta en torno a alguna aspiración o postulación de las personas servidoras públicas denunciadas para ocupar algún cargo de elección popular en el futuro.
- c. **Elemento Subjetivo. No se actualiza**, pues del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, no se advierte que la participación de la y los titulares de las Secretarías de Estado, en los promocionales denunciados esté acompañado o aparejado de alguna expresión, dato o elemento que implique el llamado al voto o al apoyo de la militancia o la ciudadanía para obtener alguna candidatura o posicionarse indebidamente ante el electorado.

Lo anterior, encuentra sustento en la citada Jurisprudencia **4/2018**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**, que establece, entre otras cuestiones, que el elemento subjetivo se actualiza, en principio, a partir de que las manifestaciones que se realicen, sean explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, es decir, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura; **lo que, en el caso, no ocurre.**

Sobre el particular, el máximo tribunal en la materia al resolver el SUP-REP-8/2021 y acumulados, determinó que sólo con la reunión de todos los elementos que configuran el tipo de actos anticipados de campaña, es posible restringir la libertad de expresión en el ámbito electoral. De igual suerte, al resolver el expediente SUP-REP-180/2020 y su acumulado, determinó que **la sola inclusión de imágenes de personajes vinculados con un gobierno o partido político, son insuficientes para considerar que una propaganda actualiza actos anticipados de campaña**, porque para ello se requiere un llamado expreso a votar por una determinada fuerza política.

Debe precisar que, la versión de radio, no hace referencia alguna a alguna persona del servicio público, distinta al presidente de la República.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

En este sentido, este órgano colegiado no tiene base alguna para dictar una medida cautelar respecto de la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

- **Uso indebido de recursos públicos**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, **improcedente** la solicitud de adoptar medidas cautelares respecto del uso indebido de recursos públicos, por lo siguiente.

Por cuanto hace al argumento del quejoso, en el sentido de que los hechos denunciados actualizan un uso indebido de recursos públicos para influir en la contienda electoral y que, con base en esa circunstancia, se deben dictar medidas cautelares, debe señalarse que no ha lugar a acoger su pretensión, en virtud de que ello resulta ser un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias¹⁶ y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016:

Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

- **Tutela preventiva**

Ahora bien, no pasa por desapercibido para esta Comisión que el Partido Acción Nacional, en su escrito de denuncia, solicitó a esta Comisión de Quejas y

¹⁶ El antecedente más reciente fue el acuerdo ACQyD-INE-6/2020 aprobado el veintitrés de junio de dos mil veinte, por esta Comisión de Quejas y Denuncias.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

Denuncias, la adopción de medidas cautelares, bajo la forma de tutela preventiva, en el sentido de que se ordene a los responsables *se exhorte a los denunciados, así como a las dependencias gubernamentales correspondientes, se abstengan de seguir posicionando la imagen del referido Secretario de Gobernación.*

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que también es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por 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.

En el caso, esta Comisión considera que no está en presencia de actos posiblemente ilegales que tengan altas probabilidades de repetirse en el futuro y que requieran la intervención de esta autoridad, por lo que **no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva**, debido a que 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 objetiva** (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 no se actualiza, debido a que no se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable y objetiva, apunten 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.



ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022

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:¹⁷

- 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 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, pues no existen elementos en autos de que la publicidad denunciada o similar vuelva a ser contratada para su difusión, conforme a las constancias de autos.

Esta conclusión preliminar es consonante con lo sostenido por la Sala Superior,¹⁸ en el sentido de 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.

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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

¹⁷ ÍDEM

¹⁸ Véase, entre otras, la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-159/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/420/2022
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/424/2022**

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, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

SEGUNDO. Es improcedente la adopción de medida cautelar en su vertiente de Tutela Preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO.

TERCERO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 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 Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta 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