



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR PATRICIA MARTÍNEZ HERNÁNDEZ, EN CONTRA DE MARCELO EBRARD CASAUBÓN, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES Y ABELINA LÓPEZ RODRÍGUEZ, PRESIDENTA MUNICIPAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ, GUERRERO, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022.

Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA. El uno de noviembre de dos mil veintidós, Patricia Martínez Hernández, denunció a Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores, y a Abelina López Rodríguez, Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, porque el quince de octubre de esta anualidad, se realizó un evento en dicho municipio, en el que se entregaron diversos apoyos (vales, despensas y colchonetas) a personas damnificadas por las inundaciones provocadas por una tromba en días anteriores; evento que, según la quejosa, fue aprovechado por dicha Alcaldesa para ensalzar y enaltecer indebidamente al referido Secretario de Estado, con la finalidad de posicionarlo con rumbo a la candidatura presidencial para en el próximo proceso electoral federal.

Para la quejosa, esta conducta viola los principios de legalidad, imparcialidad y neutralidad, constituye uso indebido de recursos públicos por parte de los quejosos, además de que puede configurar promoción personalizada en favor de Marcelo Ebrard Casaubón, con impacto en el referido proceso electoral.

Por tal motivo, la quejosa solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de hacer cesar las conductas señaladas como violatorias de la Constitución General y de la Ley Electoral, y, de esta forma, evitar que se cometan otras de semejante naturaleza que puedan provocar la obtención de ventajas ilegítimas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El tres de noviembre de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente citada al rubro; en el acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados; del mismo modo se ordenó la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por la denunciante en su escrito de queja.

De igual manera, el nueve de noviembre siguiente, con la finalidad de integrar debidamente el expediente se ordenaron diversos requerimientos de información.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El catorce de noviembre siguiente, se admitió a trámite la denuncia y se acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador están relacionados con la supuesta promoción personalizada y transgresión al principio de imparcialidad, en relación con el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024, atribuibles a dos personas del servicio público.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Del análisis al escrito de queja, se advierte que los motivos de inconformidad que hace valer la ciudadana quejosa consisten, medularmente, en el presunto uso indebido de recursos públicos, y promoción personalizada derivado de la realización de un evento el quince de octubre de dos mil veintidós en Acapulco, Guerrero, el cual fue dado a conocer por la alcaldesa de ese municipio en redes sociales, con la finalidad de entregar apoyos a nombre del Secretario de Relaciones Exteriores, exaltando y promocionado su imagen, lo cual a decir de la parte quejosa, transgrede los principios de legalidad, equidad e imparcialidad, en términos de lo previsto en los artículos 134, párrafos 7 y 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PRUEBAS

I. OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Técnicas.** Consistente en la impresión de diversas placas fotográficas.
- b) **Documental pública** Consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de los enlaces electrónicos referidos en el escrito de queja.
- c) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de su representado, así como del interés público.
- d) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente, en todo lo que favorezca a los intereses de su representado y del interés público.

II. RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

1. Documental Pública. Consistente en acta circunstanciada de tres de noviembre de dos mil veintidós, en la que se certificó el contenido de las publicaciones de las siguientes ligas de internet aportadas por la quejosa en el escrito de denuncia:

- <https://elpais.com/mexico/2021-07-13/marcelo-ebrard-se-destapa-para-la-carrera-por-la-sucesion-de-lopez-obrador-html>
- <https://lasillarota.com/nacion/2021/12/15/voy-estar-en-la-contienda-del-2024-no-tengan-duda-ebrard-308992.html>
- https://twitter.com/azucenau/status/1471338123342843913?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1471338123342843913%7Ctwgr%5E457f0246d9678be78641079f2b74cd64a232f485%7Ctwcon%5Es1_%2F%2Fref_url=https%3A%2F%2Fasillarota.com%2Fnacion%2F2021%2F12%2F15%2Fvoy-estar-en-la-contienda-del-2024-no-tengan-duda-ebrard-308992.html
- <https://jalisco.quadratin.com.mx/politica/marcelo-ebrard-se-destapa-ya-somos-una-corcholata-reconocida/>
- <https://suracapulco.mx/reparten-abelina-y-sre-enseres-domesticos-y-despensas-a-damnificados-en-la-venta/>
- <https://guerrero.quadratin.com.mx/se-necesita-tener-corazon-para-los-demas-y-eso-hacemos-abelina-lopez/>
- <https://suracapulco.mx/impreso/4/entregan-abelina-y-funcionario-de-la-sre-vales-para-enseres-a-damnificados-por-la-tromba/>
- <https://www.trasfondoinformativo.com/2022/10/marcelo-ebrard-recurre-viejas-practicas.html>
- <https://www.facebook.com/AbelinaLopezR/posts/pfbid0UdNh1V6Eqn8oJk3C4rqsFYoCd91pzDzARiXkFgkGeGc5PSj7xbdutY4p272pLZJPI>
- <https://www.facebook.com/AbelinaLopezR/videos/2337037189789799>
- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=484475227052882&set=pcb.484476293719442>

2. Documental pública. Oficio AMI/1487/2022, signado por el Director Jurídico de Cooperación Internacional para el Desarrollo, mediante el cual informa que la titular de la Dirección Ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, así como el Secretario de Relaciones Exteriores, no autorizaron la erogación de recursos para la entrega de apoyos a personas damnificadas en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Acapulco Guerrero; sin embargo, aclara que por tratarse de ayuda humanitaria en casos de desastres, la entrega de ayuda es una facultad del titular de la Dirección General de Política de Cooperación.

3. Documental pública. Oficio sin número, signado por Abelina López Rodríguez en su calidad de Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, mediante el cual niega haber participado en un evento para la entrega de apoyos a personas damnificadas en ese municipio y niega haber realizado manifestaciones de apoyo a Marcelo Ebrard.

4. Documental pública. Oficio ASJ-57002, signado por el Director Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación de Marcelo Ebrard Casaubón, mediante el cual afirma carecer de facultades para la entrega de ayuda humanitaria a personas damnificadas y desconocer el tipo de recursos que se utilizaron para ello.

5. Documental pública. Oficio AMI/1523/2022, signado por el Director Jurídico de Cooperación Internacional para el Desarrollo, mediante el cual informa que sí se entregó ayuda humanitaria de primera necesidad a la población afectada por el ciclón Julia en la localidad La Venta, en Acapulco, Guerrero. Informa además que para las gestiones de recepción y envío de ayuda humanitaria, no se realizan erogaciones con cargo al presupuesto para la adquisición de insumos, sino que éstos son gestionados en el marco de las acciones de cooperación a nivel nacional e internacional que dicha agencia realiza.

6. Documental pública. Oficio sin número, signado por Abelina López Rodríguez en su calidad de Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, mediante el cual señala que no recuerda haber entregado algún apoyo específico, pues el Ayuntamiento entrega apoyos todos los días, con recursos públicos que le son suministrados mediante las participaciones federales. Tampoco reconoce como propia la cuenta de Facebook verificada que se le atribuye.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a 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 por la quejosa y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Es un hecho público y notorio que se llevará a cabo el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual dará inicio en el mes de septiembre del año dos mil veintitrés.²
- Es un hecho notorio que Marcelo Ebrard Casaubón es Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.³
- Marcelo Ebrard ha manifestado públicamente su aspiración para participar en las encuestas del partido político MORENA para la designación de la candidatura presidencial de la elección de 2024.
- El pasado quince de octubre, en las localidades La Venta y colonia Agrícola del municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, se entregaron diversos apoyos (vales, despensas y colchonetas) a personas damnificadas por las inundaciones provocadas por una tromba en días anteriores.
- La entrega de esos apoyos fue realizada por la presidenta municipal de Acapulco, Abelina López Rodríguez.

¹ SUP-REP-183/2016

² Artículos 40, párrafo 2, y 225, párrafos 1 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³ <https://www.gob.mx/sre/estructuras/marcelo-ebrard-casaubon-287510>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

- En el referido evento, la citada presidenta municipal agradeció a Marcelo Ebrard su apoyo y disposición para ayudar, una vez que se enteró del desastre natural.
- La presidenta municipal de Acapulco realizó dos publicaciones en la red social Facebook, mediante las cuales afirma haber llevado a cabo la entrega de apoyos a personas damnificadas y agradece al canciller Marcelo Ebrard, por acompañar los esfuerzos de su gobierno municipal y resalta la bondad y nobleza del referido servidor público.

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.
- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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.**⁴

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

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. Marco Jurídico

Prohibiciones que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...]

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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

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

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

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

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal⁵, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

⁵ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

“[...] 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 [...].”

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

- 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 siguiente⁶:

- 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.

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;

⁶ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

- d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;
- e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].”

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁷:

- **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 neutralidad⁸.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁹.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹⁰.
- 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**¹¹.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹².
- **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 neutralidad¹³.

⁷ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁸ 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)

⁹ Ídem

¹⁰ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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

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

- a. **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹⁴ o local:
 - i. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹⁵.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

¹⁴ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

¹⁵ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁶.

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

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

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

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

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

¹⁶ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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

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

- d. **Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público¹⁷.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁸, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

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

¹⁷ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁸ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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**¹⁹.

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

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

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

¹⁹ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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), **de manera reforzada durante las campañas electorales, encuentren una limitante a sus derechos de participación política.**

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

Como ya fue indicado, **la actuación del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), **en el proceso electoral** está delimitada por el orden jurídico y **siempre es de carácter auxiliar y complementario**, en apoyo a las autoridades electorales, **siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implica la conculcación del principio de neutralidad** que la Constitución Federal exige a los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos²⁰.

²⁰ Es ilustrativa la tesis V/2016 de esta Sala Superior, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>. El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año. Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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.**²¹

II. Hechos denunciados

Las publicaciones realizadas por la presidenta municipal de Acapulco en su perfil de red social Facebook son las siguientes:



electoral. En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales. En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres. El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.

²¹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Cuyo contenido es el siguiente:

En compañía del Lic. Luis Galguera López, Director de Área de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo y enviado en representación del Canciller Marcelo Ebrard, realizamos entrega de apoyos a familias de La Venta que resultaron afectadas por las lluvias de esta semana. La bondad y nobleza del Canciller quedan de manifiesto al acompañar de forma solidaria los esfuerzos emprendidos desde el primer momento por nuestro gobierno para responder a la emergencia con trabajo y ayuda humanitaria. Más allá de las responsabilidades, la gentileza es lo que queda de manifiesto en este tipo de acciones.

<https://www.facebook.com/AbelinaLopezR/videos/2337037189789799>



Se trata de un video de cincuenta y dos minutos con treinta y cinco segundos, cuyo contenido, respecto a la parte que resulta relevante para el caso, es:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

<https://www.facebook.com/AbelinaLopezR/videos/2337037189789799>

Al minuto 25: 23 la presentadora, dice lo siguiente:

“Bueno y en este momento vamos a escuchar el mensaje de nuestra Presidenta municipal constitucional de Acapulco de Juárez, la Maestra Abelina López Rodríguez”

Voz de Abelina López Rodríguez: “Hay una palabra que me quedó grabada en la mente y en el corazón, usted señora Matilde nos dijo: “no nos vayan a abandonar no nos vayan a olvidar” Soy una mujer sensible, puedo lo que ustedes digan también, también me genera esa parte de la empatía sentir y hoy estamos aquí dando respuesta, quizás no es mucho lo que se vaya a dar pero se da de corazón. Hay seres en la vida que uno le agradece toda la vida, saben cuándo necesita uno para otra persona, cuando está derrumbado y desde este lugar saludo al Licenciado Luis Galguera López, encargado de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por su conducto, por su conducto, le haga llegar usted mis agradecimientos al canciller Marcelo Ebrard, se necesita sentir para poder dar, inmediatamente de que el vio en los videos sobre cómo la parte de La Venta estaba inundada, inmediatamente me llamó y eso se agradece, se agradece en el alma, y vamos a continuar, hemos platicado con Luis, porque esta es una ayuda pequeña pero tenemos que ir al fondo del problema, el fondo del problema es ver el tema del canal buscar, también he instruido al Secretario General para que podamos hablar con las personas que nos tienen invadiendo el canal necesitamos liberarlo porque nosotros estamos haciendo trabajo y llevamos 2 días aquí desazolviendo, bajamos hasta metro y medio, sacando, y al otro día ya estoy en 40 centímetros y no podré continuar así, necesitamos que el cauce se libere, para que pueda fluir, toda la arena y no estemos preocupados con una lluvia a que hora se va a inundar. Este trabajo va a continuar vamos a continuar vamos a estar aquí yo también le decía a ustedes que entregamos al gobierno federal a Conagua, lo que equivale a 79 canales incluido La Venta, esto yo ya lo traía en la mente, venía venir esto, tengo la ficha las fichas y en particular de la ficha de La Venta, sobre lo que yo observaba, por eso necesitamos continuar platicando, se necesita ver el tema de temática el compromiso con ustedes pero antes de continuar quiero saludar a mis regidores que me acompañan esta mañana, al regidor Pedro Migueles, a la regidora Robles, (inaudible), a la regidora Sofía, saludar a la Maestra Leticia, a la directora General, inaudible.

... El video tiene una duración de cincuenta y un minutos con treinta y cinco segundos, sin que existan más pronunciamientos respecto al canciller Marcelo Ebrard Causabón, salvo este último del párrafo anterior.

III. Decisión

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierten elementos que justifiquen su dictado, ni base para considerar idónea, razonable y proporcional una medida de este tipo, por las razones y fundamentos que se exponen enseguida.

Del análisis integral del escrito de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que la quejosa dirige sus argumentos a evidenciar que las personas servidoras públicas denunciadas, violaron la Constitución General y las leyes electorales (principios de neutralidad, legalidad e imparcialidad, así como uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada), **en detrimento de**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

la equidad de la contienda a celebrarse en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro.

En efecto, el argumento central y destacado de la denunciante, consiste en que en el evento señalado y su posterior difusión en redes sociales se emitieron expresiones y posicionamientos que resultan violatorios del orden jurídico, porque, desde su perspectiva, para ello se utilizaron recursos públicos y en promoción personalizada, aunado a que se violaron los principios de neutralidad, legalidad e imparcialidad, todo **con la finalidad de posicionar anticipadamente al actual Secretario de Relaciones Exteriores y, de esta forma, obtener una ventaja indebida de cara al citado proceso electoral federal.**

Así, para evitar que este tipo de conductas afecten la equidad de la contienda e influyan en la voluntad de las y los electores en el marco del proceso comicial indicado, la denunciante solicita el dictado de medidas cautelares para que se retiren las publicaciones alusivas a dicho evento, así como para que se ordene, en vía de tutela preventiva, que no se vuelvan a repetir es tipo de actos.

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la medida cautelar es **improcedente**, dado que **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado, si se toma en cuenta que la posible afectación, incidencia o daño que alega la quejosa se materializaría o concretaría en procesos electorales futuros cuyo inicio es temporalmente lejano.

En efecto, tratándose del proceso electoral federal para la renovación de diversos cargos de elección popular, entre ellos del titular del poder ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 225, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, iniciará en septiembre del año previo a la elección, en el caso concreto, iniciaría en septiembre del año dos mil veintitrés, es decir **faltan diez meses para su eventual inicio.**

Como se advierte, no existe justificación para que, en este momento, se dicte una medida precautoria que tenga por objeto el retiro, remoción o suspensión de mensajes o contenidos alusivos al evento que se realizó en días pasados, en virtud de que los posibles daños o consecuencias que podrían provocar están íntimamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

vinculados con el proceso electoral federal, el cual aún no inicia, siendo que la determinación acerca de la validez o no de las conductas denunciadas será objeto de pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En otros términos, tomando en consideración los tiempos legales que marcan el inicio, desarrollo y jornada electoral del indicado proceso electoral federal se arriba a la conclusión preliminar que no existe justificación para dictar medidas cautelares en los términos pretendidos por la quejosa, antes de que se dicte la resolución de fondo de este asunto.

A similares consideraciones ha arribado esta Comisión en los siguientes asuntos:

Expediente	Acuerdo	Impugnación
UT/SCG/PE/PRI/CG/304/2022	ACQyD-INE-121/2022 23/05/2022	SUP-REP-394/2022
UT/SCG/PE/PRI/CG/305/2022	ACQyD-INE-122/2022 23/05/2022	SUP-REP-393/2022
UT/SCG/PE/PRD/CG/336/2022 Y SUS ACUMULADOS	ACQyD-INE-138/2022 23/06/2022	SUP-REP-511/2022
UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022	ACQyD-INE-174/2022	SUP-REP-749/2022

En efecto, la propia Sala Superior razonó que la temporalidad es relevante para definir la urgencia en el dictado de las medidas cautelares:

*Cabe aclarar que esta conclusión no prejuzga sobre el argumento del actor respecto a la actualización del elemento temporal de la infracción, pues se trata del análisis de una cuestión diversa. Respecto al dictado de la medida cautelar, **la temporalidad es un elemento que, en este caso, resulta relevante para definir la falta de urgencia del dictado de las medidas cautelares**, pero ello de ninguna manera implica que por la anticipación de las conductas denunciadas no se pudieran considerar actos anticipados de precampaña o campaña respecto al proceso electoral federal 2023-2024, sino simplemente que, de serlo, resultarían reparables en la sentencia de fondo.²²*

[Énfasis añadido]

²² Visible en la página 17 de la sentencia dictada en el SUP-REP-394/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Además de que en este asunto no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora, por las razones indicadas; la improcedencia de la medida cautelar también se justifica por razones concretas, atendiendo a cada uno de los hechos y conductas denunciadas, como se explica a continuación.

A. Promoción personalizada en favor de Marcelo Ebrard Casaubón y violación de principios constitucionales

La denunciante señala que la entrega de apoyos a personas damnificadas en Acapulco Guerrero constituye promoción personalizada en favor del Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, toda vez que la alcaldesa de ese municipio resaltó sus cualidades y evidenció su predilección y respaldo con relación a sus aspiraciones presidenciales.

Las publicaciones que destacadamente se consideran ilícitas, son las siguientes:

“La bondad y nobleza del Canciller quedan de manifiesto al acompañar de forma solidaria los esfuerzos emprendidos desde el primer momento por nuestro gobierno para responder a la emergencia con trabajo y ayuda humanitaria. Más allá de las responsabilidades, la gentileza es lo que queda de manifiesto en este tipo de acciones.”

“Desde este lugar saludo al Licenciado Luis Galguera López, encargado de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, por su conducto, le haga llegar usted mis agradecimientos al canciller Marcelo Ebrard. Se necesita sentir para poder dar, inmediatamente de que el vio en los videos sobre cómo la parte de La Venta estaba inundada, inmediatamente me llamo y eso se agradece, se agradece en el alma...”

Desde una óptica preliminar, se considera que dichas publicaciones no actualizan promoción personalizada en favor de Marcelo Ebrard, dado que las expresiones, frases y consideraciones contenidas en éstas están dirigidas, esencialmente, al agradecimiento externado por la presidenta municipal de Acapulco, Guerrero, a



**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

dicho servidor público, por haber acompañado los esfuerzos del gobierno municipal para hacer frente al desastre natural ocurrido en días previos.

En este contexto y con motivo de lo anterior, la citada presidenta municipal describe o califica al Canciller, como bondadoso y noble. Asimismo, considera que se *necesita sentir para poder dar*, y que dicho servidor público le llamó inmediatamente después de que éste viera el video de la inundación.

Sin embargo, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que dichas expresiones sean una exposición indebida del servidor público denunciado; tampoco que se haga una apología o promoción con respecto a su persona.

Esto es así, pues si bien la presidenta municipal resalta cualidades que, desde su perspectiva, tiene el secretario Ebrard, ello solo es una parte o fragmento menor de la publicación, la cual tiene por objeto principal destacar la entrega de beneficios a las personas damnificadas, en el contexto de las inundaciones provocadas por las fuertes lluvias en días anteriores. Prueba de ello, es que las treinta fotos que se acompañan a dicha publicación dan cuenta del evento en el que se repartieron los beneficios a la ciudadanía, sin que en ninguna de ellas aparezca el nombre o imagen del actual secretario de Relaciones Exteriores.

Tampoco del video que se colocó en el perfil de la denunciada, se advierten elementos que sirvan para considerar que se está en presencia de promoción personalizada, dado que dicho material da cuenta del evento en el que se repartieron los artículos a la población afectada, sin que se advierta una exposición indebida o desproporcionada del nombre o imagen del denunciado, ya que solamente la citada presidenta municipal agradeció al canciller su apoyo, en los términos explicados previamente.

Por otra parte, se destaca que no se aprecia alguna manifestación clara y expresa que constituya el llamado a votar en favor del Secretario de Estado ahora denunciado, o para apoyar a alguna persona, partido o fuerza política -o a no hacerlo-, con miras al Proceso Electoral Federal 2023-2024 (ni en las publicaciones, ni el video).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

Tampoco se advierten, en sede cautelar, elementos que lleven a considerar que la entrega de beneficios a la publicación afectada por las lluvias se hizo en contravención a los principios de neutralidad, legalidad o imparcialidad, ya que, por una parte, la mención o referencia a Marcelo Ebrard solo fue para agradecer su apoyo y, por otra parte, porque no existe prueba de que la entrega de los artículos a la ciudadanía se haya condicionado a que apoyaran a dicho ciudadano, ni que éstos se entregaran gracias a él o en su nombre, o bien, que los artículos entregados contuvieran alguna leyenda, nombre o imagen relacionado con su persona.

Más aún: según se advierte en el video que fue publicado por la alcaldesa de Acapulco, al evento acudió Luis Galguera López, en representación de la Secretaria Ejecutiva de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, quien en respuesta a un requerimiento formulado por la Unidad Técnica, informó que de acuerdo con lo establecido en el artículo 67, fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores²³, la Dirección General de Política de Cooperación, dependiente de la referida Agencia en términos del artículo 65, fracción I, del propio reglamento, tiene la facultad para el envío de ayuda humanitaria en casos de desastres naturales ocurridos en México o en el extranjero.

Bajo este contexto, resulta comprensible y razonable el hecho que la alcaldesa denunciada, agradezca al canciller que la Agencia acompañe y apoye, en uso de sus facultades, ayuda humanitaria para los habitantes que resultaron afectados por el desastre natural ocurrido en Acapulco, Guerrero.

Por esta razón, no se advierte algún tipo de ilegalidad en el mensaje emitido por la presidenta municipal ya que éste se encuentra encaminado a expresar un agradecimiento por el apoyo recibido, sin que atribuya los beneficios a la persona del canciller o realice la entrega a su nombre.

En este sentido, si bien en el evento denunciado se advierten expresiones que pudieran clasificarse como favorecedoras para Marcelo Ebrard, lo cierto es que, desde una perspectiva preliminar, esta autoridad no advierte que se usen frases o expresiones que lo vinculen con alguna candidatura o proceso electoral venidero.

²³ https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5621170&fecha=14/06/2021#gsc.tab=0



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

En efecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a las expresiones vertidas por la presidenta municipal de Acapulco, se advierte que se trata de opiniones que reflejan agradecimiento y simpatía hacia Marcelo Ebrard, sin que se adviertan frases que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades contengan un llamamiento expreso a respaldar a Marcelo Ebrard con relación a sus posibles aspiraciones.

A la misma conclusión preliminar se arriba si se atiende a los parámetros establecidos en la citada jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de lo que resulta lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se actualiza**, pues a partir de los mensajes, resulta plenamente identificable la figura de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de México.
- **Elemento objetivo: No se actualiza**, ya que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, al contenido de las expresiones, se considera que las mismas son vertidas en un contexto de agradecimiento, sin que se advierta que se sobresalten cualidades del denunciado que pudieran implicar una promoción indebida con fines electorales.
- **Elemento temporal: No se actualiza**, ya que, en la fecha en que fue celebrado el evento denunciado y su consecuente difusión en redes sociales, no está en curso el desarrollo del proceso electoral federal.

Sobre este mismo tema, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar resolución en el expediente SRE-PSC-5/2019, que fue confirmado por la Sala Superior mediante el SUP-REP-6/2019, determinó que **la promoción personalizada, se actualiza cuando se tiende a promocionar, velada o explícitamente, a una persona servidora pública.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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**, situación que, se insiste, no acontece en el caso bajo estudio, a partir de un análisis preliminar propio de medidas cautelares.

Por ende, si bien, se dan a conocer opiniones que favorecen a Marcelo Ebrard, no se advierte que se realicen manifestaciones tendentes a ganar adeptos a su favor con motivo de una posible candidatura en un proceso electoral que aún no inicia y en este sentido, este órgano colegiado no tiene base alguna para el dictado de una medida cautelar para hacer cesar las conductas denunciadas, ni base para prohibir en lo subsecuente actos y conductas como el que ahora se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Cabe señalar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

B. Uso indebido de recursos

Por otra parte, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos derivado de la entrega de apoyos a personas damnificadas por inundaciones en Acapulco Guerrero, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

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 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

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.

En este sentido, se considera **improcedente** la adopción de medida cautelar, por cuanto hace al presunto uso indebido de recursos públicos, toda vez que, ello será una cuestión que deberá ser motivo del análisis de fondo por parte de la Sala Regional Especializada en la que se determinará, en su caso, si existen, por ejemplo, recursos públicos involucrados en contravención a la Constitución y a la ley, sin que la determinación adoptada implique prejuzgar sobre el 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. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por la ciudadana Patricia Martínez Hernández, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-177/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PMH/CG/469/2022**

SEGUNDO. 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.

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

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

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA