



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAFAEL ÁNGEL LECÓN DOMÍNGUEZ, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DERIVADO DE LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA, VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD EN LA CONTIENDA, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023.

Ciudad de México, a diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.

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

DENUNCIA. El diez de febrero de dos mil veintitrés, Rafael Ángel Lecón Domínguez, denunció a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas; Ismael Brito Mazariegos, Diputado Federal; Mario Rafael Llergo Latournerie, Diputado Federal; Rosangela Amairany Peña Escalante, Diputada Federal y Andrea Chávez Treviño, Diputada Federal, por la presunta comisión de conductas que constituyen actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, y el uso indebido de recursos públicos con fines electorales, en favor de Adán Augusto López Hernández con impacto en el Proceso Electoral de Elección Presidencial que se celebrara en el año 2024.

Lo anterior, derivado de su participación en dos eventos encabezados por el Secretario de Gobernación el 18 de octubre de dos mil veintidós en el estado de Chiapas, en los cuales, a decir del quejoso, sobreexpuso su imagen frente a la ciudadanía en general, manifestó logros de gobierno, hizo referencia a cualidades y gestiones que encabezó anteriormente y realizó manifestaciones referentes a sus aspiraciones de contender por la presidencia de la república en el proceso electoral federal 2023-2024.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares para evitar que el denunciado siga realizando actos como el que se denuncia, ante la evidente sistematicidad de sus conductas a fin de posicionarse indebidamente fuera de los plazos legales.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El mismo diez de febrero de dos mil veintitrés, 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 instruyó al personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de que realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El dieciséis de febrero 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, violación a los principios de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

imparcialidad y neutralidad en la contienda, actos anticipados de precampaña y campaña, y uso indebido de recursos públicos, en relación con el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024, atribuibles a diversas personas del servicio público.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Del análisis al escrito de queja, se advierte que los motivos de inconformidad que hace valer el quejoso consisten, medularmente en:

- La asistencia y participación de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación en dos eventos celebrados el dieciocho de octubre de dos mil veintidós en el Congreso del Estado de Chiapas y en el Palacio de Gobierno de dicha entidad federativa, en los cuales, a decir del quejoso se sobreexpuso su imagen frente a la ciudadanía en general, manifestó logros de gobierno, hizo referencia a cualidades y gestiones que encabezó anteriormente y realizó manifestaciones referentes a sus aspiraciones de contender por la presidencia de la república en el proceso electoral federal 2023-2024.
- La difusión de ambos eventos a través de portales de Internet, redes sociales y medios de comunicación, así como en la página de YouTube de la Secretaría de Gobernación, hechos que desde la perspectiva del quejoso, constituyen actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos para fines electorales y violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda.
- Señala además que los eventos denunciados contaron con la presencia Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas; Ismael Brito Mazariegos, Diputado Federal; Mario Rafael Llargo Latournerie, Diputado Federal; Rosangela Amairany Peña Escalante, Diputada Federal y Andrea Chávez Treviño, Diputada Federal, así como funcionarios y militantes de MORENA.

PRUEBAS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

I. OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Técnicas.** Consistente en las imágenes fotográficas insertadas en el escrito de queja.
- 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

1. Documental Pública. Consistente en acta circunstanciada elaborada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se certificó el contenido de las publicaciones de las siguientes ligas de internet aportadas por el quejoso en el escrito de denuncia:

1. <https://youtube.com/watch?v=Ntw5r4Wg6xY>
2. https://twitter.com/proceso/status/1582469585084682240?ref_src=twsrc%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1582469585084682240%7Ctwgr%5E527179f39f91e?2a69fde98bda127195418b7f1f%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.proceso.com.mx%2Fnacional%2F2022%2F10%2F18%2Fadan-augusto-lopez-pasa-del-cabildeo-sobre-la-gn-verbena-popular-en-chiapas-video-295352.html
3. <https://youtube.com/watch?v=z74GsJQ>



**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

4. [https://alertachiapas.com/2022/10/20/bajo-obligacion-sandwich-y-200-pesos -acarrearon- para-ovacionar-a-adan-augusto/](https://alertachiapas.com/2022/10/20/bajo-obligacion-sandwich-y-200-pesos-acarrearon-para-ovacionar-a-adan-augusto/)
5. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/10/18/adan-augusto-lopez-pasa-del-cabildeo-sobre-la-gn-verbena-popular-en-chiapas-video-295352.html>
6. <https://www.am.com.mx/nacional/2022/10/18/adan-augusto-organizan-en-chiapas-cargada-al-tabasqueno-628537.html>
7. <https://www.cuartopoder.mx/chiapas/en-chiapas-adan-va/425683/>
8. <https://elpais.com/mexico/2022-10-20/adan-augusto-lopez-acelera-en-la-carrera-presidencial-con-un-duro-cara-a-cara-con-la-oposicion.html>
9. <https://www.xevt.com/nacional/visita-aalh-congreso-de-chiapas/235891>
10. <https://twitter.com/xevtfm/status/1582385462487879680>
11. <https://agenciaelestado.mx/al-estilo-campana-electoral-adan-augusto-arriba-al-congreso-de-chiapas/>
12. <https://lasillarotacom/estados/2022/10/18/adan-augusto-de-campana-en-chiapas-397841.html>
13. https://twitter.com/adan_augusto/status/1582520286863204352
14. https://twitter.com/adan_augusto/status/15824527762_81391105
15. <https://twitter.com/lalohdeza/status/1582856506218672128>
16. <https://losreporteros.mx/presidente-presidente-gritan-a-adan-augusto-lopez-durante-su-visita-a-chiapas/>
17. https://twitter.com/ReporterosMX_/status/1582422710562349056?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1582422710562349056%7Ctwgr%5Eef84db52e73a3be2e137edc53ce086b690626077%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Flosreporteros.mx%2Fpresidente-presidente-gritan-a-adan-augusto-lopez-durante-su-visita-a-chiapas%2F



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

2. Documental pública. Escrito sin número, signado por Mario Rafael Llergo Latournerie en su calidad de Diputado Federal, mediante el cual admite haber asistido con recursos propios al evento denunciado por invitación de la presidenta del Congreso del Estado de Chiapas. De igual manera manifiesta desconocer quién fue organizador del evento.

3. Documental pública. Oficio 100-103, signado por Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, mediante el cual afirma haber asistido con recursos propios al evento denunciado para hablar con legisladoras, legisladores y servidores públicos sobre temas de Seguridad Pública. Manifiesta además que él administra la cuenta @adan_augusto de manera personal y proporciona el nombre de la persona que administra la cuenta de YouTube perteneciente a la Secretaría de Gobernación.

4. Documental pública. Escrito sin número, signado por Ismael Brito Mazariegos, en su calidad de Diputado Federal, mediante el cual reconoce haber asistido con recursos propios al evento denunciado para conocer las posturas oficiales expresadas en ellos sin que exista alguna participación. Manifiesta además que desconoce quién o quiénes organizaron el evento y que ella atendió la invitación que le hizo la presidenta del Congreso del Estado de Chiapas en su calidad de legislador federal.

5. Documental pública. Escrito sin número, signado por Rosangela Amairany Peña Escalante, en su calidad de Diputada Federal, mediante el cual admite haber asistido con recursos privados al evento denunciado en calidad de observadora, sin que existiera alguna participación diversa. Manifiesta además que desconoce quién o quiénes organizaron el evento, ya que ella atendió la invitación formal que le hiciera la presidenta del Congreso del Estado de Chiapas.

6. Documental pública. Escrito sin número, signado por Andrea Chávez Treviño, en su calidad de Diputada Federal, mediante el cual manifiesta haber asistido con recursos privados al evento denunciado por invitación que le hiciera la presidenta del Congreso del Estado de Chiapas y desconoce qué persona fue la organizadora del evento.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 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 Adán Augusto López Hernández es Secretario de Gobernación del Gobierno de México.³
- Adán Augusto López Hernández 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 dieciocho de octubre de dos mil veintidós se llevaron a cabo dos eventos, uno en el Congreso del Estado de Chiapas y otro en el Palacio de

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/segob/estructuras/secretaria-de-gobernacion>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Gobierno de dicha entidad federativa, en los cuales se contó con la presencia de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación

- A los citados eventos asistieron además, Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas; así como las diputadas y diputados federales Rosangela Amairany Peña Escalante, Andrea Chávez Treviño, Ismael Brito Mazariegos y Mario Rafael Llergo Latournerie,
- Diversos medios noticiosos dieron cuenta de la celebración de los eventos y la presencia del Secretario de Gobernación en redes sociales y portales de Internet.
- Adán Augusto López Hernández, realizó publicaciones en la red social Twitter, con las cuales manifiesta su agradecimiento con el Gobernador y el Congreso del Estado de Chiapas por el recibimiento que le hicieron.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 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

A. 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 [...].”

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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:

“[...] 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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].”

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 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.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁹.

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 Ver sentencia SUP-JRC-678/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹³.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

- 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.**

- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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

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

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

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.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 sesgos¹⁷.

¹⁷ 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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.**¹⁸

B. Promoción personalizada

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

diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año. Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral. En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales. En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres. El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.

¹⁸ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁹ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:²⁰

¹⁹ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

²⁰ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

En este sentido, la Sala Superior²¹ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos²².

C. Actos anticipados de campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las 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

²¹ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²² Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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;*

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.*

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 campañas.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de 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:²³

- 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.*

²³ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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 publicite 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. Hechos denunciados

Como ya se ha referido, el ciudadano quejoso denunció la asistencia y participación de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, en dos eventos celebrados el dieciocho de octubre de dos mil veintidós en el Congreso del Estado de Chiapas y en el Palacio de Gobierno de esa misma entidad federativa, en los cuales, a decir del quejoso se sobreexpuso su imagen frente a la ciudadanía en general, manifestó logros de gobierno, hizo referencia a cualidades y gestiones que encabezó anteriormente y que posteriormente se llevó a cabo una verbena en la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

que realizó manifestaciones referentes a sus aspiraciones de contender por la presidencia de la república en el proceso electoral federal 2023-2024.

Asimismo, denunció la difusión de los eventos a través de portales de Internet, redes sociales y medios de comunicación y que a dichos eventos asistieron Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas y las diputadas y diputados federales, Rosangela Amairany Peña Escalante, Andrea Chávez Treviño, Ismael Brito Mazariegos y Mario Rafael Llergo Latournerie, así como funcionarios y militantes de MORENA.

Al respecto, de la certificación realizada a los enlaces electrónicos en los que se transmitió el evento, fue posible advertir el contenido del mensaje emitido por el Secretario de Gobernación ante el Congreso del Estado de Chiapas, mientras que el video de transmisión del evento en el Congreso del Estado, a la fecha de presentación de la denuncia, según se constató, ya no se encontraba disponible.

Para una mayor referencia se inserta a continuación la transcripción del discurso pronunciado por el servidor público denunciado en el referido evento:

Muy buenos días tengan todas y todos ustedes. Señor Gobernador Otilio Escandón Cadenas, muchas gracias por estar aquí, muchas gracias por el esfuerzo y la manera en la que aplica su talento, su preparación para conducir los destinos del estado de Chiapas, nuestro estado no nada más vecinos de quienes somos tabasqueños, sino hermanos, estado de Chiapas es nuestro estado hermano y pues yo quiero reconocer públicamente a Rutilio Escandón por el trabajo pero es un Gobernador de lujo el que tiene Chiapas.

[Aplausos]

Muchas gracias a las legisladoras a los legisladores a los legisladores por invitarnos a ser parte de este momento histórico para el país, ¿por qué? les digo que es un momento histórico porque el señor presidente Andrés Manuel López Obrador nos instruyó a trabajar de distintas maneras a que son nuevos tiempos y es otra manera de hacer política, y que el Gobierno Federal tendría que estar dedicado a la construcción de consensos, de acuerdos a que hubiese lo que inició hace unos días un diálogo democrático, el que hoy un representante del presidente de la República del Gobierno Federal este aquí en este recinto, en este pleno, pues es un hecho histórico, nunca antes en la historia del país se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

había iniciado o se había hecho un trámite de constitucionalidad si así se le puede llamar a una iniciativa, los congresos locales forman junto con el Congreso de La Unión, cámara de diputados federales y cámara de senadores lo que conocemos como el Constituyente permanente de tal manera que si una reforma con una reforma constitucional para que sea plenamente válida debe de ser aprobada por la mayoría de los congresos estatales, en algunos casos las constituciones locales exigen las dos terceras partes de los integrantes de esas legislaturas locales en otros como es el caso de Chiapas hasta con la mayoría simple y en el pasado pues cuando no existían instrumentos modernos de comunicación me imagino que hasta palomas mensajeras debe haber usado para mandar las minutas de reforma, yo recuerdo eso sí que cuando fui diputado local pues ahí estábamos en la oficina de la Junta de Coordinación Política y de repente hablaban y te decían ahí va un fax con la Iniciativa de la Reforma lo estamos mandando casi al mismo tiempo a toda la legislaturas y empezaban los del viejo régimen pues a pelearse porque congreso lo aprobaba primero, el caso es que una tarde ya estaba aprobado por toda la mayoría de las legislaturas locales pero esos eran otros tiempos.

Ahora el Presidente nos ha enseñado y nos ha intuido actuar de distinta manera y por eso en el caso de Chiapas pues yo me permití primero porque es el jefe político del estado con pleno respeto si a la división de poder local pero el gobernador del estado y en este caso Rutilio que es un gran gobernador y que tiene toda la autoridad moral y política, me permití llamarlo comentarle que íbamos a hacer un ejercicio con este y me dijo claro y nosotros vamos a apoyar de todo pero en todo lo que el Congreso del estado nos solicita y por eso pedimos al Presidente de la Junta de Coordinación Política, Melgar Diputado Melgar, que este pudiese fijarnos una fecha para presentarnos aquí ante ustedes ante el pleno y explicar de qué trata la minuta de reforma constitucional que ustedes discutirán y pues yo espero que aprueben en las próximas horas.

Por eso estamos aquí, porque somos distintas son otros tiempos y son distintas maneras de hacer política. El Presidente y esa es nuestra convicción, nos dicen nos instruye a mantener permanente comunicación con los estados y en este caso con los legisladores locales, nunca antes había estado como le dije un representante del Gobierno Federal mucho menos un Secretario de Gobernación en este recinto ante el pleno, presentándoles a ustedes que contiene el contenido de la iniciativa que, que va a ser sometida a su consideración y a la votación de ustedes, seguramente porque así lo comentó la presidenta de la Junta Directiva pues será en la próxima sesión la cual se discuta esta minuta, que básicamente es una reforma al artículo transitorio que da origen a la Guardia Nacional es el quinto transitorio, yo en honor a la verdad tengo que decirles que esta no es una iniciativa origen desde el Poder Ejecutivo esta esto significa que no es una iniciativa de ley que de inicio la hubiese presentado en ejercicio de su facultad constitucionales el Presidente de la República.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Para hablar con toda sinceridad y a nuestros hermanos pues acostumbramos a hablarles con toda la sinceridad, pues esta iniciativa la presentó una diputada del PRI, con esa época el día 2 de septiembre diputada integrante de la fracción parlamentaria del PRI, Yolanda de la Torre que ahora pidió licencia y es Presidenta del Tribunal Superior de Justicia del lugar.

En qué consistía la minuta de origen, la iniciativa de origen, pues una reforma para aumentar el tiempo de permanencia de la Guardia Nacional en labores de Seguridad Pública, ese tiempo de permanencia vencía en marzo del 2024, y qué bueno que se le ocurrió o que trabajó en la preparación de esa iniciativa la diputada y que se logró presentarla en este en ese momento porque hubiese sido muy complicado que el 2024, cuando todo el país prácticamente estaría a punto de iniciar el proceso Electoral Federal que nos llevaría al relevo en la presidencia de la República en junio de 2024, pues hubiese sido prácticamente imposible que se hubiese conseguido construir una mayoría constitucional que nos dieran los votos en Cámara de Diputados y en Cámara de Senadores.

Primariamente la Cámara de Diputados que fue la cámara de origen, discutieron y ya aprobaron con el voto de las dos terceras partes, esta iniciativa, así como les estoy comentando nada más prorrogando la vigencia en lugar de que terminara el plazo en 2024 va a terminar en marzo del 2028. Esa minuta pasó a la Cámara de Senadores donde había que construir nuevos consensos, se trabajó más o menos durante 15 días varios senadores integrantes de otra fracciones parlamentarias pues hicieron la propuesta a los a los Senadores de MORENA, del PT del Verde y del PES, de agregar o hacer algunos añadidos a la minuta, creo que en técnica legislativa y los legisladores y las legisladoras federales que aquí nos acompañan hoy Ismael Mario Llergo, Ismael Brito que es su paisano, Marinero que también lo es, Amairany Peña, Andrea Chávez, que aquí nos acompaña y a quienes agradecemos que hayan apoyado sin ninguna, sin nada que le pidiera que hayan apoyado dos veces la votación y gracias al trabajo de ellos y de 357 compañeros legisladores hicieron esta reforma posible.

Entonces en la Cámara de Senadores se se discutió se hicieron algunos agregados entre ellos básicamente tres: primero hay un párrafo de ese transitorio que dicen que a partir de la Reforma constitucional la Fuerza Armada permanente podrá prestar los servicios de Seguridad Pública con su propia organización y con sus métodos, medios, perdón. ¿Esto qué significa? que constitucionalmente es válido ya, bueno una vez que se sea aprobado con la mayoría de los legisladores es válida la participación de nuestro Ejército de nuestras fuerzas armadas en tareas de Seguridad Pública pero fueron más allá porque no nada más le dieron ese matiz constitucional sino que agregaron como debe de ser regulada la participación de las fuerzas armadas y establecieron cinco parámetros de medición que ya habían sido desde luego definidos por la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Suprema Corte y que además obligan a que estas tareas lleven dos premisas básicas: el respeto a los Derechos Humanos como ha sido en esta etapa porque si algo hay de reconocer es que para bien, nuestro ejército, nuestras fuerzas armadas, esa institución leal al estado mexicano, que son nuestras fuerzas armadas pues ha actuado, con un escrupuloso respeto a los derechos humanos y además se le hizo el añadido de que también respetando las tradiciones de nuestros pueblos indígenas, eso es algo que tampoco se había este discutido ni de lo que se había hablado antes.

Ya y eso esperemos que así sea por el bien del país pues ya esa institución como decíamos el Ejército mexicano pues ya actúa de otra manera profesional, ya quedaron atrás las oscuras noches del 68 del 70, los episodios que aquí en alguna época se vivieron en Chiapas y yo sí digo Chiapas no digo Chapas.

[Aplausos]

Ya, ya, pues ya esa cultura y ahora pues les comentaba con el añadido del respeto a nuestras tradiciones indígenas a las tradiciones de los pueblos originarios y el actual de nuestras fuerzas armadas en tareas de seguridad pública debe de ser o debe de contener la siguiente característica: que como decía ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió o había definido debe de ser extraordinaria, debe de ser regulada, debe de ser fiscalizada y debe de ser subordinada y complementaria y para aquellos, y aprovecho después de comentarles lo que la Suprema Corte terminó para decirles que se equivocan y lo digo con todo respeto, aquellos que manejan el discurso de que vamos a la militarización del país o que estamos militarizando el país,

Primero no hay en este país una fuerza de protección tan preparada, tan capacitada, tan equipada, tan ordenada, como la Guardia Nacional como, integrada por elementos sí, del ejército mexicano y de la Marina armada de México, pero ahora ya la Guardia Nacional estará bajo la administración de la Secretaría de la Defensa Nacional, esto es la Secretaría de la Defensa tiene tres ejes fundamentales: uno de ellos pues es el Ejército mexicano, otro la Fuerza Aérea Mexicana y el tercero viene a ser ahora la Guardia Nacional y tan no es un ejercicio de militarización del país que yo deseaba la reflexión y les digo ¿saben ustedes quién es el Comandante Supremo de nuestras fuerzas armadas? pues es un civil es el Presidente de la República, quiere decir que la cadena de Mando del ejército mexicano la toma de decisiones pues vienen del Comandante Supremo que siempre será un civil, en este caso el hoy presidente Andrés Manuel López Obrador.

Yo quisiera estarles hablando aquí de la poesía de Sabines y de la poesía de Rosario Castellanos hasta de lo que escribía de Eraclio Zepeda, pero pues tengo que concentrarme a hacer mi trabajo ahorita que veníamos le decía yo a Rutilio



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

imagínate que yo me pusiera ahí en el pleno a declamar los amorosos o que les hablara de la poesía aquella de la luna que dice que es buena como hipnótico y sedante y que sirve para aliviar a lo que se intoxicaron de filosofía, después dice servir para terminar y dice pongo una hoja tierna de la luna debajo de tu almohada y mirarás lo que quieren ver y yo haría una alegoría lo que todos los mexicanos queremos ver es un país con plena seguridad con paz, donde nuestros hijos puedan, donde nuestros hijos puedan salir sin ningún temor a la calle a jugar en un parque, donde el ama de casa pueda salir a caminar sin el temor de que la van a saltar en el camino hacia el mercado o hacia donde vaya a hacer sus compras o cuando regresan las mujeres trabajadoras.

trabajadoras después de una ardua jornada laboral que no anden con el temor de que las van a asaltar en el microbús o a la bajada y aquí ahora en Chiapas se respiran un aire distinto hay un Chiapas seguro, hay un Chiapas mejor, y eso se debe al trabajo coordinado del Gobernador del estado con el Gobierno Federal, aquí hay perfecta coordinación para las tareas de Seguridad Pública entre nuestras fuerzas armadas entre las defensas entre la Marina y el gobierno del Estado, las tareas que prestan la Secretaría de Seguridad en Chiapas, el trabajo que despliega la Fiscalía General de Justicia del Estado, incluso la complementariedad de todo este trabajo profesional para abatir el delito pues tiene tres ejes la Seguridad Pública, la Procuración de justicia y la impartición de justicia y si alguien sabe de impartición de justicia en Chiapas es Rutilio que fue prácticamente seis años Presidente del Tribunal.

Superior de Justicia y que ahora como Gobernador, pues es respetuoso de la autonomía del poder judicial, pero el poder judicial se complementa con los otros dos, luego entonces, pues lo que se quiere construir es una paz duradera en el país, muchos se burlan cuando hablamos de abrazos y no balazos, pero esa es una hermosa expresión que está diciéndonos todos los días que el Presidente de la República no se equivocó cuando dijo que había que ir a buscar las causas y no los efectos, por eso hay programas sociales, por eso hay apoyo para los jóvenes, hay becas para los jóvenes aceptar el programa sembrando vida como nunca hay programas sociales que ayudan a bajar sobre todo en los jóvenes los índices delincuenciales, hay hoy los jóvenes tienen otras oportunidades que no tenían porque de lo que se trata es que la delincuencia no se lleve a nuestros jóvenes y termine convirtiéndonos en halcón, lo que se trata es que sean incorporados a una dinámica de atención social que es lo que nos va a permitir crecer como país, no quiero extenderme mucho ya hablé demasiado terminaría diciéndoles que adicionalmente a esto pues también se aprobó que haya fiscalización, y que haya un trabajo ordenado, no se aprobó realmente nada nuevo, se regulan porque antes en la reforma que da origen a la Guardia los estados y municipios tenían la obligación de presentar al Secretariado de Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública de presentar anualmente un documento en el cual enumerada cuáles eran los avances y en qué se estaba



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

consolidando los servicios de seguridad públicas estatales y municipales y saben ustedes solamente hay dos estados no lo digan uno de ellos es Chiapas el otro es Tabasco pero solamente esos dos estados han presentado son los únicos de los 32 que han presentado al Secretariado Ejecutivo este reporte y saben qué ha sucedido con los Estados y municipios que no lo han hecho y que están violando la Constitución, pues no ha pasado nada porque no había una regulación ahora sí ya se regula, se obliga que el informe sea semestral a que semestralmente se vaya a ir capacitando paulatinamente a nuestros policías civiles para que vencido el plazo del 2028 puede haber ya un relevo operativo y regresen nuestras policías estatales en nuestros policías principales a garantizar la estabilidad y y la paz social.

La tarea no es fácil la tarea es a mediano plazo pero nosotros estamos convencidos que con la participación desde los presidentes municipales de los gobernadores de los legisladores pero sobre todo de la sociedad esto va a ser posible hay un Gobierno Federal comprometido y gobiernos estatales como en el caso de Chiapas comprometidos en ganar esta batalla.

Eso es parte de la buena marcha de los asuntos públicos del país, el país va muy bien en términos económicos, macroeconómicos, hay estabilidad social, estamos dando ahora en la batalla como Ejecutivo Federal para batir la inflación pero en términos generales hay estabilidad social, económica y política en el país, eso se debe a la atinada conducción del Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador.

está sin duda cumpliendo con lo que se comprometió ante ustedes porque el es Presidente de la República porque el pueblo lo respaldó como nunca en la historia había respaldado a un presidente en este país por eso hoy con ese trabajo pues tiene una aceptación histórica más o menos el 70% de los habitantes de este país apoyan al presidente de la república y Chiapas, porque ustedes lo saben que el presidente de la república se siente más chiapaneco que tabasqueño seguramente está orgulloso de la situación.

Estoy a sus órdenes.

Ahora bien, a partir del escrito de queja, se advierte la solicitud de medidas cautelares por parte del quejoso en los siguientes términos:

“MEDIDAS CAUTELARES. SOLICITO EL DICTADO DE MEDIDAS CAUTELARES PARA EVITAR QUE EL DENUNCIADO SIGA REALIZANDO ACTOS COMO EL QUE SE DENUNCIAN, (sic) ANTE LA EVIDENTE SISTEMATICIDAD DE SUS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

CONDUCTAS A FIN DE POSICIONARSE INDEBIDAMENTE FUERA DE LOS PLAZOS LEGALES.”

Al respecto, es posible advertir que a pesar de realizar una solicitud de adopción de medidas cautelares de manera genérica respecto a los actos que denuncia, la pretensión se encamina a que este Órgano Colegiado ordene al Secretario de Gobernación evite realizar todo acto que tenga la finalidad de posicionarlo fuera de los plazos legales.

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 preliminar del escrito de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que el quejoso dirige sus argumentos a evidenciar que las personas servidoras públicas denunciadas, violaron la Constitución General y las leyes electorales en detrimento de la equidad de la contienda a celebrarse en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro por la presunta comisión de conductas que constituyen actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, y el uso indebido de recursos públicos con fines electorales, en favor de Adán Augusto López Hernández.

En efecto, el argumento central y destacado del denunciante, consiste en que durante el evento celebrado en las instalaciones del Congreso del Estado de Chiapas y posteriormente en el evento celebrado en el Palacio de Gobierno del Estado se emitieron expresiones y posicionamientos que resultan violatorios del orden jurídico, porque, desde su perspectiva, para ello se utilizaron recursos públicos y se realizaron actos anticipados de precampaña y campaña y promoción personalizada, aunado a que se violaron los principios de neutralidad, legalidad e



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

imparcialidad, todo **con la finalidad de posicionar anticipadamente al actual Secretario de Gobernación y, de esta forma, obtener una ventaja indebida de cara al citado proceso electoral federal.**

Así, para evitar que este tipo de conductas posicionen al Secretario de Gobernación fuera de los plazos legales, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares para evitar que se sigan llevando a cabo actos como el denunciado.

En principio, esta Comisión considera que no se justifica dictar una medida cautelar, toda vez que a partir de la certificación realizada al contenido del video en el que se muestra el desarrollo del primer evento, fue posible advertir que se trata de la participación del titular de la Secretaría de Gobernación en actos relacionados con las funciones propias de su encargo y no se deduce que el servidor público denunciado, hubiera hecho llamamientos tendientes a promocionar su imagen o que se haya promovido algún tema relacionado con el proceso electoral federal que se llevará a cabo en el 2024.

En efecto, según se desprende del discurso pronunciado por el Secretario de Gobernación, el evento tuvo como finalidad explicar al pleno del Congreso del Estado de qué trata la minuta de reforma constitucional para aumentar el tiempo de permanencia de la Guardia Nacional en labores de Seguridad Pública, por lo que, en apariencia de buen derecho, no es posible advertir de manera preliminar, elementos suficientes que sirva de base para considerar que el acto denunciado es ilícito y mucho menos que continuará o se repetirá en el futuro, por lo que se considera que no existen elementos que justifiquen el dictado de una medida cautelar al respecto.

Aunado a lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada toda vez que **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique** ordenar al denunciado evite realizar este tipo de actos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Como se señaló en el considerando *TERCERO*, del presente acuerdo, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esto es, para que la medida cautelar en materia electoral pueda cumplir sus objetivos fundamentales, debe evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y mantener el estado de la materia objeto de la controversia de tal forma que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo.

Para determinar la existencia del peligro en la demora se debe realizar una estimación provisional sobre la probabilidad de que, de no suspenderse el acto, las violaciones aducidas queden consumadas y se tornen difícil o imposiblemente reparables, esto en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, **el mismo dará inicio hasta el mes de septiembre del presente año**, motivo por el cual, hasta el momento, no ha comenzado alguna de sus etapas, por lo que **no se actualiza la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido**.

Este criterio fue sostenido por la sala Superior al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-394/2022, en el cual sostuvo:

“...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.”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Finalmente, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas debido a que se está en presencia de actos futuros de realización incierta, en virtud de que no existen en el expediente documentos, pruebas o base que apunten a la probable realización de actos como el que ahora se denuncia; esto es, no existe indicio alguno en torno a que, hechos como el denunciado, **tendrán lugar nuevamente**.

En este sentido, conviene recordar que, si bien las medidas cautelares tienen naturaleza preventiva a fin de evitar que se lesionen los valores jurídicos, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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

Con base en lo anterior, la Sala Superior²⁴ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

En consecuencia, bajo el contexto fáctico y normativo expuesto y los razonamientos apuntados, esta Comisión de Quejas y Denuncias concluye, **bajo la apariencia del buen derecho**, que deviene **improcedente** la solicitud de adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, porque —se insiste—, **desde una perspectiva preliminar**, no existe base razonable alguna de que en un futuro, inmediato o inminente, se realizarán actos similares a los denunciados en el presente asunto.

Uso indebido de recursos

²⁴ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

Por otra parte, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos derivado de la celebración de dos eventos en el Congreso del Estado de Chiapas y el Palacio de Gobierno de dicha entidad, 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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

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, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares en la vertiente señalada, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.

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 en su vertiente de tutela preventiva, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares por el probable uso indebido de recursos públicos, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-16/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/50/2023**

En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnada 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 Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, 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