



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN, EN CONTRA DE SANTIAGO CREEL MIRANDA, DIPUTADO FEDERAL Y KENIA LÓPEZ RABADÁN, SENADORA DE LA REPÚBLICA, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022.

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

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

I. DENUNCIA. El veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, Rodrigo Antonio Pérez Roldán presentó escrito de queja mediante la cual denunció:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada,** atribuible a Santiago Creel Miranda, Diputado Federal de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, derivado de:
 - Las declaraciones realizadas en una conferencia intitulada “Situación Política del País, con miras al 2024”, celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintidós, en el recinto “Expo Guadalajara”.
 - Las declaraciones realizadas en diversas entrevistas y redes sociales.

Lo anterior, ya que a juicio del quejoso en las mismas ha realizado expresiones encaminadas a manifestar sus intenciones de encabezar la candidatura presidencial, generando una estrategia de posicionamiento anticipada ante la ciudadanía de cara al proceso electoral del 2024, en detrimento del principio de equidad en la contienda electoral.

- **La presunta promoción personalizada,** atribuible a Kenia López Rabadán, Senadora de la República, derivado de la publicación, el primero de julio de dos mil veintidós, de una columna en el medio de comunicación impreso denominado el “El Universal intitulada “¿Santiago Creel?”, en la cual la Senadora de la República exaltó las cualidades del Diputado Federal Santiago



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Creel Miranda y dio cuenta de la conferencia celebrada en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, lo que a decir del quejoso, lo posiciona como un precandidato de facto del Partido Acción Nacional, en detrimento del principio de equidad tanto en el proceso interno de dicho instituto político como en la elección del 2024.

Por tal motivo, solicitó a esta autoridad que adopte las medidas cautelares que considere pertinentes para que la revista elimine de sus redes sociales y de su sitio web cualquier contenido vinculado con la revista de manera que no siga causando una afectación a los principios rectores de la materia electoral.

Asimismo, solicitó que también se adopten medidas cautelares en su dimensión tutelar o preventiva, ya que resulta previsible que los sujetos denunciados (sic) vuelvan a realizar actos de la misma naturaleza y con el mismo propósito, por lo que es indispensable que esta autoridad -encargada de velar por la vigencia de los principios constitucionales en materia electoral- haga todo lo que esté en su poder para evitar que Santiago Creel Miranda y Kenia López Rabadán lesionen los mismos valores jurídicos en un futuro cercano.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.

Mediante proveído de veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022**.

En dicho proveído, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

En ese sentido, a fin de integrar correctamente el expediente referido, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Oficialía Electoral	SAI 24/11/2022	Acta INE/DS/OE/CIRC/336/2022 28/11/2022
Santiago Creel Miranda, Diputado Federal	INE-UT/09776/2022 25/11/2022	Correo electrónico 30/11/2022
Kenia López Rabadán, Senadora de la República	INE-UT/09777/2022 28/11/2022	Escrito 01/12/2022
Imagen Radio [Cadena Tres I, S.A. de C.V.]	INE-UT/09780/2022 Imposibilidad de notificar	N/A



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Grupo Fórmula [Radio Fórmula, S.A. de C.V.]	INE-UT/09779/2022 Imposibilidad de notificar	N/A
El respetable [Rumbo Publicaciones S.C.]	INE-JAL-JDE10-VS-0195-2022 29/11/2022	Correo electrónico 30/11/2022
Reporte Índigo	INE-UT/09780/2022 Imposibilidad de notificar	N/A
El financiero [Grupo Multimedia Lauman, S.A.P.I de C.V.]	INE-UT/09781/2022 Imposibilidad de notificar	N/A
El Heraldo [Operadora y Administradora de Información Editorial, S.A. DE C.V.]	INE-UT/09782/2022 Imposibilidad de notificar	N/A

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. A fin de integrar correctamente el expediente referido, mediante proveído de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
GIM Televisión Nacional, S.A. de C.V.	INE-UT/09925/2022 01/12/2022	Correo electrónico 5/12/2022
Transmisora Regional Radio Fórmula, S.A. de C.V.	INE-UT/0996/2022 01/12/2022	Correo electrónico 5/12/2022
Reporte Índigo de México, S.A. de C.V.	INE-UT/09927/2022 01/12/2022	Escrito 5/12/2022
Grupo Multimedia Lauman, S.A.P.I. de C.V. [El Financiero]	Correo electrónico 29/11/2022 INE-UT/09928/2022 01/12/2022	Correo electrónico 5/12/2022
Operadora y Administradora de Información y Editorial, S.A. de C.V. y/o Heraldo Media Group.	INE-UT/09929/2022 01/12/2022	Escrito 5/12/2022

IV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. A fin de integrar correctamente el expediente referido, mediante proveído de treinta de noviembre de dos mil veintidós, se realizó el siguiente requerimiento de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
------------------	--------	-----------



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Partido Acción Nacional	INE-UT/09983/022 30/11/2022	Escrito 01/11/2022
--------------------------------	--------------------------------	-----------------------

V. DESECHAMIENTO. Mediante proveído de seis de diciembre de dos mil veintidós, se determinó desechar el escrito de denuncia, toda vez que se consideró que se actualizaba la causal de desechamiento prevista en los artículos 471, párrafo quinto, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 10, párrafo primero, fracción V, en relación con el 60, párrafo primero, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, ya que los hechos materia del presente procedimiento, en los términos en que fueron denunciados, no constituían una violación en materia electoral

VI. SUP-REP-1/2023. Inconforme con dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicha impugnación fue radicada bajo la clave SUP-REP-1/2023, y resuelto mediante sentencia dictada por la Sala Superior el quince de febrero del año en curso, en el sentido de revocar el acuerdo controvertido.

VII. RECEPCIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, RESERVA DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de dieciséis de febrero del año en curso, se tuvo por recibida la sentencia precisada en el punto que antecede, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	SAI 17/02/2022	Correo electrónico 22/02/2023
Agrupación Política Nacional Confío en México	---	---

Aunado a lo anterior, en dicho proveído se ordenó la instrumentación de acta circunstanciada a efecto de certificar el contenido de diversos vínculos electrónicos.

VIII. PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. 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); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, Rodrigo Antonio Pérez Roldán, denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, atribuible a Santiago Creel Miranda, Diputado Federal, derivado de las declaraciones realizadas durante una conferencia intitulada “Situación Política del País, con miras al 2024”, en diversas entrevistas y redes sociales.

Así como promoción personalizada, atribuible a Kenia López Rabadán, Senadora de la República, derivado de la publicación de una columna en El Universal intitulada “¿Santiago Creel?”.

Ya que, a juicio del quejoso, dichas conductas constituyen una estrategia de posicionamiento anticipada ante la ciudadanía de cara al proceso electoral del 2024, en detrimento del principio de equidad en la contienda electoral.

MEDIOS DE PRUEBA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Pruebas ofrecidas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán.

- 1. Documentales.** Consistente en todas y cada una de las imágenes insertas en su escrito de denuncia.
- 2. Técnica.** Consistente en los vínculos electrónicos insertos en la denuncia, los cuales solicita sean certificados por la autoridad electoral.
- 4. Presuncional.** En su doble aspecto -legal y humana-.
- 5. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca el restablecimiento del orden constitucional y los intereses de la ciudadanía.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

- 1. Acta circunstanciada** INE/DS/OE/CIRC/336/2022, instrumentada por personal de la Oficialía Electoral de este Instituto, mediante la cual se certificaron los vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.
- 2. Documental privada** consistente en escrito signado por el representante legal de “**El respetable**” mediante el cual informó que
 - ❖ Sí realizó la entrevista.
 - ❖ El motivo de realización fue periodístico e informativo.
 - ❖ No medió alguna solicitud, contrato o convenio, con Santiago Creel Miranda.
- 3. Documental pública**, consistente en escrito signado por el **Diputado Federal, Santiago Creel Miranda**, mediante el cual informó:
 - ❖ Las cuentas **Twitter @SantiagoCreelM** y **Youtube @SantiagoCreelM** son administradas por él y su equipo.
 - ❖ Las publicaciones requeridas tuvieron por finalidad y objetivo dar a conocer los eventos en los que participó y las entrevistas que le realizaron.
 - ❖ Informó que contrató como publicidad pagada el video alojado en el siguiente vínculo <https://www.youtube.com/watch?v=er2fociZhyM>, y lo realizó con el fin de dar a conocer su punto de vista sobre lo que se le preguntó en la entrevista. Anexó factura.
 - ❖ No contrató la difusión de las notas difundidas en medios de comunicación digital.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

- ❖ Sí se realizaron las entrevistas denunciadas en diversos programas de medios de comunicación.
- ❖ No solicitó, ordenó y/o contrató con los respectivos medios de comunicación la difusión de las entrevistas denunciadas.
- ❖ Sí participó el 29 de junio del año en curso en una conferencia denominada “Situación Política del País, con miras al 2024” en la fecha y lugar señalados.
- ❖ Fue invitado a conversar y reflexionar sobre los temas que impactan en nuestro régimen político-electoral.
- ❖ No se separó de su cargo como Diputado Federal dado que no fue a ningún evento de campaña o proselitista, tampoco utilizó recursos públicos para acudir al evento señalado ni dejó de realizar las funciones legislativas propias de su encargo público en tanto que en esa fecha no se verificó sesión alguna de Pleno.
- ❖ Los recursos materiales utilizados para el traslado al evento son de su propiedad y los recursos para la estancia en Guadalajara fueron cubiertos por el Partido Acción Nacional. Adjuntó confirmación de reservación.
- ❖ Ni él ni personal a su cargo organizaron dicho evento.
- ❖ El Partido Acción Nacional lo invitó a participar en dicho evento. Adjuntó invitación.

4. Documental pública, consistente en escrito signado por la Senadora de la República, Kenia López Rabadán, mediante el cual informa que:

- ❖ Sí administra la cuenta de Twitter @kenialopezr.
- ❖ Que realizó la publicación en el ejercicio del derecho de la libertad de expresión, en el que se pretende compartir espontáneamente un hecho.
- ❖ No contrató por sí o a través de terceros la difusión como publicidad pagada en Twitter, de la publicación de referencia.
- ❖ No medió alguna solicitud, petición, contrato o convenio respecto de la publicación de primero de julio del año en curso, en el periódico El Universal.
- ❖ El motivo por el que publicó dicha columna de opinión fue en ejercicio del derecho de la libertad de expresión, en el que se pretende compartir espontáneamente una opinión.

5. Documental privada consistente en escrito signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual informó que no contrató por sí o a través de terceros, la realización o difusión de las notas periodísticas difundidas en medios de comunicación digital,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

ni la realización o difusión de las entrevistas en las que participó Santiago Creel Miranda.

6. **Documental privada** consistente en escrito signado por el representante legal de **GIM TELEVISIÓN NACIONAL S.A. DE C.V.**, mediante el cual informó que sí difundió la entrevista realizada en Imagen radio, por tratarse de información de carácter noticioso y en apego a la libertad de prensa y de expresión y refiere que no medió solicitud, contrato o convenio, para la difusión de la entrevista.

7. **Documental privada** consistente en escrito signado por el representante legal de **TRANSMISORA REGIONAL RADIO FORMULA S.A DE C.V** mediante el cual informó que sí difundió las entrevistas realizadas en Grupo Fórmula, por tratarse de información de carácter noticioso y en apego a la libertad de prensa y de expresión y refiere que no medió solicitud, contrato o convenio, para la difusión de la entrevista.

8. **Documental privada** consistente en escrito signado por el representante legal de **OPERADORA Y ADMINISTRADORA DE INFORMACIÓN Y EDITORIAL S.A. DE C.V. (EL HERALDO DE MÉXICO)** mediante el cual informó que sí difundió la entrevista realizada 09 de noviembre de 2022, en El Heraldito, con la finalidad de informar a la audiencia, en ejercicio de sus actividades periodísticas e informativas y al amparo de sus derechos de libertad de expresión y de información.

Refiere que no existe relación contractual con Santiago Creel Miranda.

9. **Documental privada** consistente en escrito signado por la representante legal de **REPORTE INDIGO DE MÉXICO, S.A. DE C.V**, mediante el cual informa que su representada sí difundió la entrevista en su programa Cambiemos el Formato, que se realizó con fines meramente periodísticos y por ser de interés de su audiencia, ya que el programa Cambiemos el Formato es un espacio plural y diverso.

Refiere que no celebró ningún contrato, el enlace directo se realizó con el área de prensa y agenda particular de Santiago Creel Miranda.

10. **Documental privada** consistente en escrito signado por el apoderado legal de **GRUPO MULTIMEDIA LAUMAN, S.A.P.I DE C.V.** mediante el cual informó que sí difundió la entrevista realizada en el Financiero Bloomberg, la cual tuvo origen en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

la labor periodística de esa casa editorial de conformidad a la libertad de pensamiento y expresión.

Y refiere que no realizó contrato o convenio, con Santiago Creel Miranda, o con alguna otra persona física o moral

11. Acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se ordenó certificar el contenido de diversos vínculos electrónicos.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados por la Unidad Técnica, 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 sostuvo que para la emisión de la medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende la siguiente información relevante:

1. Los medios de comunicación denominados “El respetable”, GIM TELEVISIÓN NACIONAL S.A. DE C.V. TRANSMISORA REGIONAL RADIO FORMULA S.A. DE C.V. OPERADORA Y ADMINISTRADORA DE INFORMACIÓN Y EDITORIAL S.A. DE C.V. (EL HERLADO DE MÉXICO) REPORTE INDIGO DE MÉXICO, S.A. DE C.V. GRUPO MULTIMEDIA LAUMAN, S.A.P.I DE C.V. por conducto de sus respectivos representantes legales, informaron que no medió alguna solicitud, contrato o convenio para realizar las entrevistas.
2. Santiago Creel reconoce como propias las cuentas de *Twitter* y *Youtube*.
3. Santiago Creel refiere que las publicaciones tuvieron como objetivo dar a conocer eventos en los que participó y que únicamente contrató como publicidad pagada el video alojado en el vínculo <https://www.youtube.com/watch?v=er2focjZhyM>

¹ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

4. Santiago Creel refiere que no contrató la difusión de las notas difundidas en medios de comunicación digital, ni las entrevistas denunciadas.
5. Santiago Creel reconoce haber participado en la conferencia denominada “Situación Política del País, con miras al 2024”.
6. Kenia López Rabadán reconoció como propia la cuenta de *Twitter*, e informó que realizó la publicación denunciada en el ejercicio de su libertad de expresión.
7. Kenia López Rabadán refiere que publicó la columna de opinión en ejercicio de su libertad de expresión.

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el 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

1. MARCO NORMATIVO

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

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...] Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

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

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

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

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

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

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

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:

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

- 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;
- 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
- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

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

- 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
- 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:*

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

[...]

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

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

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

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

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, 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-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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

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

⁵ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

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

⁷ Idem

⁸ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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:

- **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:

Titular. Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹³.

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

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

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

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

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-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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.

- **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.**

- **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-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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

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

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**¹⁷.

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

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

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

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

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

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.

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.

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

¹⁸ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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

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

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-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

- 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.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos²².

Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

1. **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;*

2. **Actos Anticipados de Precampaña:** *Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso*

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

1. ...
2. *Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:*
 - o *Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;*
 - o *Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y*
 - o *Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.***
3. *Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.*

Artículo 227.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

1. *Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*
 2. *Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*
 3. *Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*
 4. *Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.*
- ...

Artículo 242.

1. *La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*
 2. *Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*
- ...

Artículo 445.

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*
 1. *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 con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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 precampaña o 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.*

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,

²³ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se precisó previamente, el quejoso solicitó el dictado de las siguientes medidas cautelares:

- 1) *Que adopte las medidas cautelares que considere pertinentes para que la revista elimine de sus redes sociales y de su sitio web cualquier contenido vinculado con la revista de manera que no siga causando una afectación a los principios rectores de la materia electoral.*
- 2) *Asimismo, solicitó que también se adopten medidas cautelares en su dimensión tutelar o preventiva, ya que resulta previsible que los sujeto denunciado (sic) vuelvan a realizar actos de la misma naturaleza y con el mismo propósito, por lo que es indispensable que esta autoridad -encargada de velar por la vigencia de los principios constitucionales en materia electoral- haga todo lo que esté en su poder para evitar que Santiago Creel Miranda y Kenia López Rabadán lesionen los mismos valores jurídicos en un futuro cercano.*

a) **Publicaciones en redes sociales.**

Las publicaciones denunciadas, realizadas en los perfiles de *Twitter* y *YouTube* de Santiago Creel Miranda, son las siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Vínculo	https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1542157216333107201?s=20&t=DnxDukqpr7RENX7h2ErOog
Imagen representativa	

Vínculo	https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1542628523906478080?s=20&t=WPD1YJkiLLHSR4odOkDxqQ
Imagen representativa	

Vínculo	https://www.youtube.com/watch?v=nPhBT3DuelQ
Imagen representativa	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo <https://www.youtube.com/watch?v=Od63osjctAo>

Imagen representativa



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1544338566943150081?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo <https://www.youtube.com/watch?v=er2focjZhyM>

Imagen representativa



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1545156836969418752?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

 **Santiago Creel** 
@SantiagoCreelM

La visión para 2024 es clara:
Establecer un gobierno de coalición y plural; tenemos un Jefe de Estado que divide, insulta, rompe los intereses nacionales y defiende dictaduras, nosotros representaremos algo totalmente distinto.
Entrevista con @mariobeteta:
youtu.be/8OGC1wEiWR4b



4:24 p. m. · 7 jul. 2022 · Twitter Web App

Vínculo <https://www.youtube.com/watch?v=8OGC1wEiWR4>

Imagen representativa



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1545236612333744134?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

 **Santiago Creel** 
@SantiagoCreelM

Para la representación de un gobierno de coalición, mi propuesta es crear un “jefe de gabinete” en la estructura del ejecutivo federal que garantice el cumplimiento de las metas de gobierno y así asegurar la pluralidad.

Entrevista: youtu.be/8OGC1wEiWR4



9:41 p. m. · 7 jul. 2022 · Twitter for Android

Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1542672649448345602?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa

 **Santiago Creel** 
@SantiagoCreelM

Estoy listo, decidido y convencido.
En el 24 vamos a recuperar el rumbo de nuestro país, y lo haremos unidos, fuertes y en alianza.
¡Recuperemos México!



7:53 p. m. · 30 jun. 2022 · Twitter Web App

Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1545180864937705474?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

 **Santiago Creel** 
@SantiagoCreelM

Somos muchos más los que estamos de este lado de la mesa, que los que están enfrente con Morena; es muy importante que confiemos en nosotros, aquí lo que cuenta no es el territorio, cuentan los votos, la población.
Les comparto un fragmento de la conferencia de [@ConfioEnMex](#).



1:31 | 1.320 reproducciones | qué pasó con nuestra coalición?

6:00 p. m. · 7 jul. 2022 · Twitter Web App

Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1545399888568979456?s=20&t=1Gys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa

 **Santiago Creel** 
@SantiagoCreelM

Quienes somos auténticamente militantes de hueso colorado, azul y amarillo sabemos la valía de nuestros partidos. A mí no me verán siendo de otro color nunca.
Les comparto un fragmento de la conferencia de [@ConfioEnMex](#).



0:53 | 633 reproducciones | lamente, pudimos hacer la coalición.

8:30 a. m. · 8 jul. 2022 · Twitter Web App

Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1546194104022859776?s=20&t=1Gys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1542500674943983616?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw>

Imagen representativa



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1592538255467384832?s=20&t=xJjO-AP3xzytKswKi0SDsA>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1585310055032705035?s=20&t=xJjO-AP3xzytKswKi0SDsA>

Imagen representativa



Vínculo <https://twitter.com/SantiagoCreelM/status/1573812452289978368?s=20&t=xJjO-AP3xzytKswKi0SDsA>

Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo	https://www.youtube.com/watch?v=nj3LYO-dU8Y
Imagen representativa	

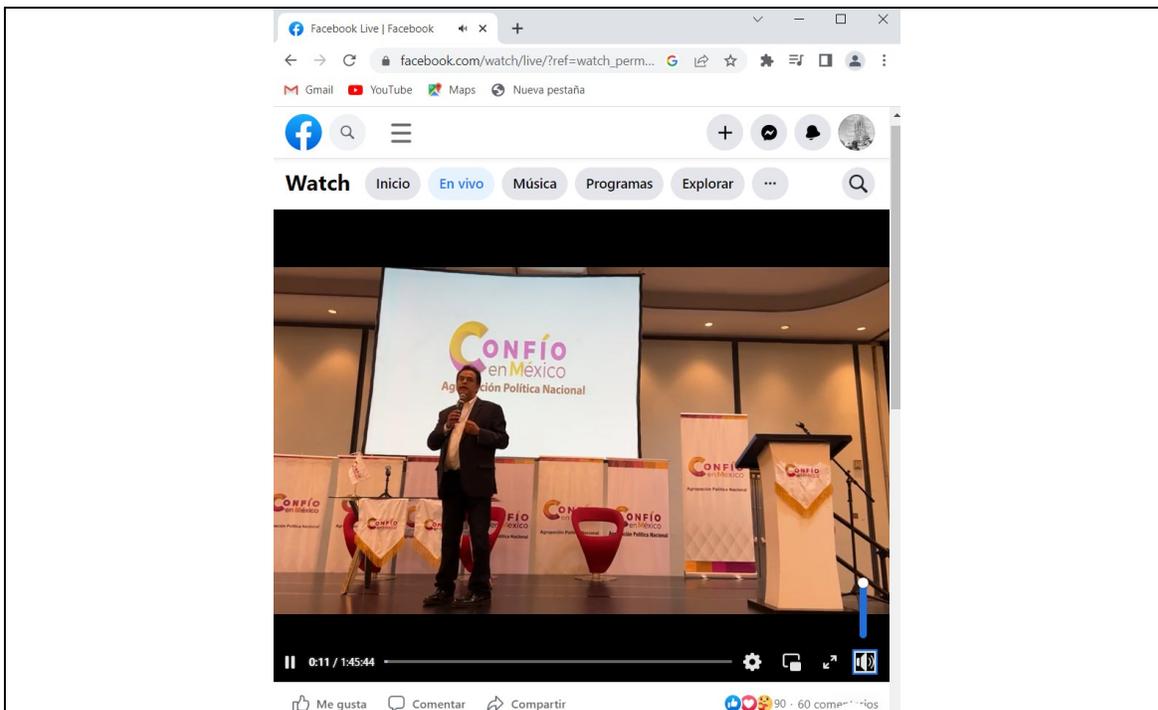
Publicaciones realizadas en perfiles de redes sociales distintos a los de Santiago Creel Miranda.

Vínculo	https://www.facebook.com/CONFIOenMEX/videos/522103189709469/
Perfil	Confío en México
Imagen representativa	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo	https://twitter.com/gustavomaciasz/status/1542199134588919813?s=20&t=DnxDukqpr7RENX7h2ErOog
Perfil	@gustavomaciasz
Imagen representativa	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Gustavo Macías
@gustavomaciasz

Por la mañana fuimos a escuchar a @SantiagoCreelM, a invitación de @salvadorcosio1. Nos habló sobre la situación actual del país.

Qué gusto además, saludar a tantos buenos amigos de #Jalisco y otros Estados. @dianagoma @GuillermoHuerta @anuarazar @fedediaz1 @diputadospan



12:31 p. m. · 29 jun. 2022

21 Retweets 48 Me gusta

Vínculo https://twitter.com/Miguel_Monraz/status/1542218934715310088?s=20&t=DnxDukqpr7RENX7h2ErOog

Perfil [@Miguel_Monraz](https://twitter.com/Miguel_Monraz)

Imagen representativa

Miguel Monraz
@Miguel_Monraz

Un gusto acompañar a @SantiagoCreelM en su visita a Jalisco, la alianza Va Por Mexico, junto con un gran acuerdo Social, será fundamental para un mejor futuro para México 🇲🇪

Un gran evento convocado por Confió en Mexico, al frente con @salvadorcosio1.



1:50 p. m. · 29 jun. 2022

10 Retweets 1 Citar Tweet 26 Me gusta

Vínculo <https://twitter.com/dianagoma/status/1542222770943033345>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Perfil	@dianagoma
Imagen representativa	

Vínculo	https://twitter.com/MarioBeteta/status/1545128015033671682?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw
Perfil	@MarioBeteta
Imagen representativa	

Vínculo	https://www.youtube.com/watch?v=Y161d-CuPfU
Perfil	Reporte Indigo
Imagen representativa	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Vínculo https://twitter.com/Reporte_Indigo/status/1546660734196543488?s=20&t=IGys0zn-R6sWsCMec2wkQw

Perfil [@Reporte_Indigo](https://twitter.com/Reporte_Indigo)

Imagen representativa



Decisión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que en el caso concreto **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar** respecto al retiro de las referidas publicaciones.

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.”

Aunado a lo anterior, los materiales denunciados se tratan de publicaciones realizadas en fechas pasadas en redes sociales – *Twitter, Facebook y YouTube*–



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

En ese sentido, en un análisis en sede cautelar, se advierte que al ser publicaciones que se difundieron a través de redes sociales, dirigidas a un público determinado, se desprende que debió mediar la voluntad de las personas que busquen conocer su contenido para poder tener acceso al mismo.

En efecto, las publicaciones denunciadas ocurrieron en diversas cuentas de redes sociales, algunas, pertenecientes a los denunciados, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlas y visualizar el contenido.

Bien entonces, para su consulta, es necesario ejercer dicho acto, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa o que su visualización sea evidente, continua o permanente del mismo. Es decir, las publicaciones denunciadas no se encuentran de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de publicaciones realizadas en diversas temporalidades, las cuales requieren de una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarlas.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta autoridad que Santiago Creel Miranda informó que contrató como publicidad pagada la difusión de la siguiente publicación <https://www.youtube.com/watch?v=er2focjZhyM>, no obstante lo anterior, dicha difusión ocurrió en fecha pasada, en ese sentido, como se precisó **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar** como la solicitada.

Aunado a lo anterior, es menester referir, que de un análisis preliminar de las publicaciones denunciadas no se advierte una evidente ilegalidad que amerite el otorgamiento de una medida cautelar como la solicitada.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-138/2022**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente **SUP-REP-511/2022**; así como al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-163/2022**, confirmado a través del **SUP-REP-695/2022** y los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023** y **ACQyD-INE-12/2023**.

b. Publicaciones realizadas en medios de comunicación digital.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Ahora bien, por lo que hace a las **publicaciones realizadas en medios de comunicación digitales** debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, señaló que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 34, reconoció que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en otros medios; y que en la Opinión Consultiva 8/85 de Colegiación Obligatoria de Periodistas, que el periodista profesional, es una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo “continuo, estable y remunerado.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por los artículos 6, párrafo primero y segundo, en relación con el artículo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, pues sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas de manera efectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁴ ha establecido que **la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado del periodista, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor**, de manera que no sólo los periodistas y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino también gozan de protección las entrevistas, diálogos o los paneles, que tengan lugar con la interacción de los ciudadanos.

Para mayor referencia, a continuación, se refieren las notas denunciadas:

Medio	MURAL
Nota	<i>Junta Creel hasta emecistas en Guadalajara</i>
Link	https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/junta-creel-hasta-emecistas-en-guadalajara/ar2428124?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=robotgr&utm_content=@mural&imgwm=m_nolopierdas&referer=--7d616165662f3a3a613b767a--

²⁴ Véase SUP-REP-190/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Temas	La nota hace referencia a quienes acudieron a la conferencia impartida por Santiago Creel, a la cual fue invitado por la Agrupación Política Nacional Confío en México.
Medio	EL PUNTO CRITICO
Nota	<i>Debe abarcar alianza para 2024 a todos los sectores sociales</i>
Link	https://www.elpuntocritico.com/nacionales/2-noticias-politica-nacional/193489-debe-abarcar-alianza-para-2024-a-todos-los-sectores-sociales
Temas	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel relativas a quienes pueden sumar a la alianza opositora; que le gustaría ser abanderado de la alianza y a su opinión de la estrategia de seguridad del gobierno federal.
Medio	Excelsior
Nota	<i>Estoy listo para encabezar el proyecto del 2024: Creel Miranda</i>
Link	https://www.excelsior.com.mx/nacional/estoy-listo-para-encabezar-el-proyecto-del-2024-creel-miranda/1523764
Tema	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, relativas a quienes pueden sumar a la alianza opositora; que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que se encuentra listo para encabezar el proyecto y llevar al punto de un gobierno de coalición.
Medio	Publimetro
Nota	<i>Santiago Creel buscará la candidatura a la presidencia de México en 2024</i>
Link	https://www.publimetro.com.mx/noticias/2022/06/30/santiago-creel-se-destapa-como-candidato-a-la-presidencia-de-mexico-en-2024/
Temas	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	Reporte índigo
Nota	<i>Santiago Creel se destapa como presidenciable para 2024: "El poder no se lo vamos a dejar"</i>
Link	https://www.reporteindigo.com/reporte/santiago-creel-se-destapa-como-presidenciable-para-2024-el-poder-no-se-lo-vamos-a-dejar/
Tema	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel relativas a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	Sdpnoticias
Nota	<i>Santiago Creel levanta la mano: quiere ser candidato a la presidencia en las elecciones 2024</i>
Link	https://www.sdpnoticias.com/mexico/santiago-creel-levanta-la-mano-quiere-ser-candidato-a-la-presidencia-en-las-elecciones-2024/
Tema	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024. Aunado a lo anterior, se hace referencia a sus intenciones previas de ser candidato.
Medio	Reforma
Nota	<i>Estoy listo para 2024: Creel</i>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Link	https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/estoy-listo-para-2024-creel/ar2428528?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=robotgr&utm_content=@reformanacional&referer=-7d616165662f3a3a613b767a--
	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por Confío en México, respecto a que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	CRONICA
Nota	<i>Movimiento Ciudadano debe formar parte de la alianza: Santiago Creel</i>
Link	https://www.cronica.com.mx/nacional/movimiento-ciudadano-debe-formar-parte-alianza-santiago-creel.html
Tema	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, relativas a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	24 horas
Nota	<i>Estoy listo para el proyecto del 2024: Creel Miranda</i>
Link	https://www.24-horas.mx/2022/06/29/estoy-listo-para-el-proyecto-del-2024-creel-miranda/
Tema	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	Etcétera
Nota	<i>Estoy listo para encabezar el proyecto del 2024: Creel Miranda</i>
Link	https://www.etcetera.com.mx/nacional/listo-encabezar-proyecto-2024-creel-miranda/
Tema:	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024.
Medio	El Occidental
Nota	<i>Elecciones 2024: Santiago Creel se dice listo para la sucesión presidencial</i>
Link	https://www.eloccidental.com.mx/local/elecciones-2024-santiago-creel-se-dice-listo-para-la-sucesion-presidencial-8522298.html
	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría sumar a Movimiento Ciudadano a la alianza y señaló que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024. Aunado a lo anterior, se hace referencia a la opinión de Santiago Creel respecto de la actuación del Titular del Ejecutivo Federal.
Medio	XEVT
Nota	<i>Santiago Creel listo y decidido para ser candidato a la Presidencia</i>
Link	https://www.xevt.com/politica/santiago-creel-listo-decandido-candidato-presidencia/219250



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel realizadas en un evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, respecto a que le gustaría encabezar la candidatura rumbo a las elecciones presidenciales en 2024. Aunado a lo anterior se refirió a la forma de gobernar del Titular del Ejecutivo Federal
Medio	El Horizonte
Nota	<i>Reitera Santiago Creel que quiere ser presidente de México</i>
Link	https://www.elhorizonte.mx/nacional/alianza-con-pri-depende-de-su-voto-en-reforma-creel/v-vl320739
	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel, respecto a que buscará que la Alianza Va por México lo postule, a que es necesario que el PRI vote contra la reforma electoral para continuar con la alianza y que busca reconstruir el país.
Medio	El Heraldo de México
Nota	<i>Santiago Creel: "Si tengo aspiraciones de ser presidente en 2024"</i>
Link	https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2022/9/28/santiago-creel-sitengo-aspiraciones-de-ser-presidente-en-2024-443816.html
	Se hace referencia a declaraciones de Santiago Creel relativas a que busca ser candidato presidencial
Medio	El norte
Nota	<i>Quiero encabezar los esfuerzos del "polo opositor".- Creel</i>
Link	https://www.elnorte.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&url_redirect=https://www.elnorte.com/quiero-encabezar-los-esfuerzos-del-polo-opositor-creel/ar2496674?utm_source=twitter&utm_medium=soc1al&utm_campaign=robotgr&utm_content=@elnortelocal&referer=--7d616165662f3a3a613b767a-
	<i>Se hace referencia a Santiago Creel respecto a la intención de formar un polo opositor.</i>
Medio	El Universal
Nota	<i>¿Santiago Creel?</i>
Link	https://www.eluniversal.com.mx/opinion/kenia-lopez-rabadan/santiago-creel
Tema	En la columna se hace referencia al evento organizado por la Agrupación Política Confío en México, se hace referencia al perfil de Santiago Creel, a temas de inseguridad y a la necesidad de una coalición fuerte y unida.

En ese sentido, como se adelantó se concluye que se trata de notas informativas y, en consecuencia, se considera que las mismas forman parte del quehacer periodístico de los referidos medios de comunicación y por tanto no se justifica su retiro.

Por tanto, desde una mirada en sede cautelar se determina la **improcedencia** de la medida solicitada y por tanto no ha lugar a ordenar el retiro de las publicaciones denunciadas.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

c. Actos consumados

Respecto de las publicaciones realizadas en los vínculos electrónicos <https://zona3.mx/home/amlo-ha-afectado-el-bienestar-de-los-mexicanos-santiago-creel/> y <https://twitter.com/kenialopezr/status/1542200376232972288?s=20&t=DnxDukqpr7RENX7h2ErOog> se estima que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

Lo anterior es así, ya que no es posible acceder a su contenido, como se advierte de las siguientes imágenes:



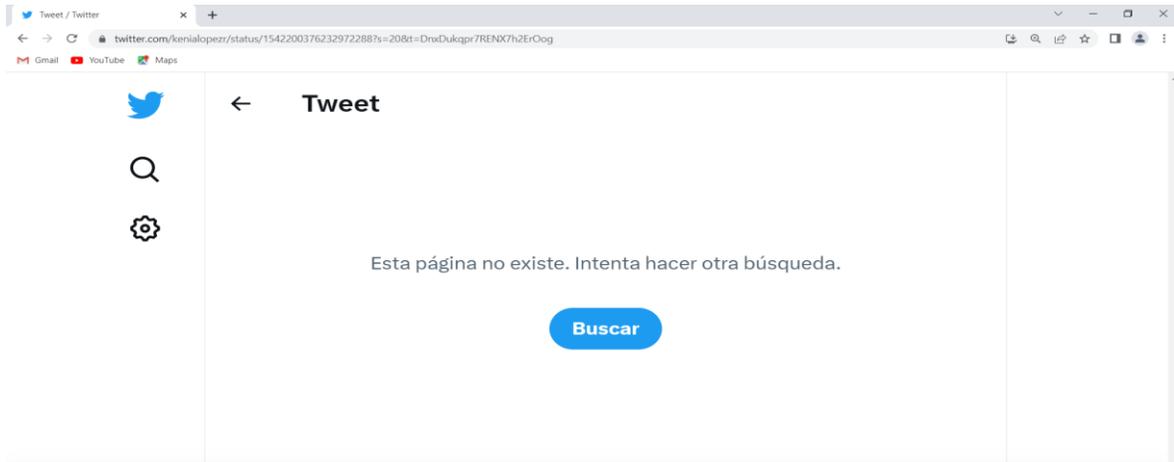


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022



Ahora bien, el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de hechos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen, puesto que, se insiste, el material referido fue eliminado.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados de manera irreparable, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

d. Tutela preventiva.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Como se señaló, Rodrigo Antonio Pérez Roldan, solicita se adopten medidas cautelares en su dimensión de **tutela preventiva**, ya que, según su dicho, es previsible que los sujetos denunciados vuelvan a realizar actos de la misma naturaleza, por lo que es indispensable que se evite que Santiago Creel Miranda y Kenia López Rabadán lesionen los mismos valores jurídicos en un futuro cercano.

Al respecto, inicialmente es necesario señalar que la medida cautelar, en la modalidad de tutela preventiva, se concibe como una **protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita** y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Lo anterior está contenido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro y texto siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- *La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva,*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-62/2021, determinó que la tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar medidas de precaución necesarias para que no se genere, siendo que no tiene carácter sancionatorio sino preventivo, porque busca impedir la realización de un acto posiblemente ilícito, es decir, por la realización de una conducta prohibida o la omisión de una ordenada.

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó que el estándar probatorio, en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo, pues su naturaleza como instrumento de valoración preliminar, busca evitar o hacer cesar los daños de un acto **aparentemente** ilícito.

En este sentido, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, **que permita presumir, que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.**

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva, exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados será continuada, repetida o realizada.

Lo anterior no implica que deban probarse hechos futuros y cuya realización es incierta, sino que, a partir de los elementos que pongan de manifiesto hechos pasados, pueda concluirse con un cierto grado de razonabilidad que pueden ocurrir en el futuro.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral estriba en tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral **y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave**, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Decisión

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta igualmente **improcedente**, ya que no se está en presencia de actos posiblemente ilegales que tengan altas probabilidades de repetirse en el futuro y que requieran la intervención de esta autoridad.

Lo anterior debido a que, los hechos denunciados fueron realizados en fecha pasada, sin que exista constancia en autos de que se llevará a cabo algún otro de características similares.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.²⁵

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

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

²⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:²⁶

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece.

En este sentido, tomando en consideración, que de un análisis preliminar, no se advirtió una evidente ilegalidad y que no se tiene indicio alguno en autos de que hechos con similares características van a ocurrir en un futuro, aunado a que el proceso electoral federal, para elegir al Presidente de la República, aún no ha iniciado, se considera que no existe urgencia o peligro en la demora que justifique el dictado de una medida cautelar como la solicitada por el quejoso, siendo que, en todo caso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver sobre el fondo del asunto, determinará si los hechos denunciados actualizan una infracción en materia electoral y, en su caso, impondrá las sanciones correspondientes.

e. Uso indebido de recursos públicos.

Finalmente, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, 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

²⁶ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

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.

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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 medida cautelar solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-20/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/493/2022

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión 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 novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés, por **unanimidad** de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Doctora Carla Astrid Humphrey Jordan y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA