



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAFAEL ÁNGEL LECÓN DOMÍNGUEZ, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ Y OTRAS PERSONAS, DERIVADO DE LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA, VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD EN LA CONTIENDA, ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023.

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA. El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, Rafael Ángel Lecón Domínguez, denunció a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación del Gobierno de México; Arturo Ávila Anaya; Homero Davis Castro y Alonso Gutiérrez Martínez por la presunta comisión de conductas que, desde su perspectiva, constituyen actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, y el uso indebido de recursos públicos con fines electorales, con impacto en el Proceso Electoral de Elección Presidencial que se celebrara en el año 2024.

Lo anterior, derivado de supuesta promoción de las aspiraciones del Secretario de Gobernación, a través de los Comités denominados #SigueLópez y la realización de giras en distintas entidades de la República en los que se toma protesta a diversos ciudadanos con la finalidad de promover a Adán Augusto López Hernández a fin de que se convierta en el candidato a la presidencia por el partido político Morena y su posterior difusión en redes sociales, en las cuales se observa la asistencia de diversas personas servidoras públicas y legisladoras locales y federales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares** a efecto de que se suspenda la difusión de cualquier contenido vinculado con el evento denunciado y en **tutela preventiva** se haga lo que esté al alcance para evitar que el denunciado lesione los mismos valores jurídicos en un futuro cercano.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. Mediante proveído de misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023; asimismo, en el acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados; del mismo modo se instruyó al personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de que realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

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

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador están relacionados con la supuesta promoción personalizada, violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, actos anticipados de precampaña y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

campaña, y uso indebido de recursos públicos, en relación con el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024, atribuibles a una persona del servicio público.

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

- La supuesta promoción de las aspiraciones del Secretario de Gobernación, atribuida a Arturo Ávila Anaya, a través de los Comités denominados #SigueLópez y la realización de giras en distintas entidades de la República en los que se toma protesta a diversos ciudadanos con la finalidad de promover a Adán Augusto López Hernández a fin de que se convierta en el candidato a la presidencia por el partido político Morena.
- La difusión de estos eventos a través de publicaciones en redes sociales en las cuales se observa la asistencia de diversas personas servidoras públicas y legisladoras locales y federales.

PRUEBAS

I. OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Técnicas.** Consistente en las imágenes fotográficas y videos insertados en el escrito de queja.
- b) **Documental pública** Consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de los enlaces electrónicos referidos en el escrito de queja.
- c) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de su representado, así como del interés público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

d) Instrumental de actuaciones. Consistente en las constancias que obran en el expediente, en todo lo que favorezca a los intereses de su representado y del interés público.

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

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

1. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1612257994942869505?s=20
2. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1616456792803872768?s=20
3. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1621225098496692226?s=20
4. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1622437871352254465?s=20
5. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1622740980007948292?s=20
6. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1626712149908389889?s=20
7. <https://twitter.com/arturoavilamx/status/1628069157039382528?s=20>
8. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1632511570331746310?s=20
9. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1632554209001328640?s=20
10. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1635037683222466560?s=20
11. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1636433566090313734?s=20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

12. <https://twitter.com/agtzmtz/status/1635478736706625536?s=20>

13. <https://twitter.com/agtzmtz/status/1635478795913420800?s=20>

14. <https://elinformantebcs.mx/encabeza-homero-davis-conformacion-de-comites-sigue-lopez-en-comondu/>

15. <https://www.bitacorabcs.mx/con-mensaje-de-unidad-inician-promocion-de-adan/>

16. <https://peninsulardigital.com/2023/01/06/sera-homero-davis-el-representante-de-adan-augusto-en-bcs/>

2. Documental pública. Oficio 100-153, signado por Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, mediante el cual informa que no tiene relación con comunicación, cercanía o actividades relacionadas con la realización, confección y/o creación de los comités #SigueLópez y por lo tanto, no organizó los eventos ni participó en ellos. Asimismo, dijo desconocer a los organizadores, cualquier aspecto relacionado con los eventos, los lugares y fechas en los que se llevaron a cabo y desconoce los fines, objetivos, naturaleza y principios de los referidos Comités.

De igual manera manifiesta haber publicado el veintiuno de enero de este año un escrito de deslinde respecto de las manifestaciones de afecto y solidaridad hacia su persona y afirma haber presentado un escrito de queja para que derivado de la investigación que realice esta autoridad, se responsabilice a quien realice este tipo de acciones.

3. Documental pública. Escrito sin número signado por Alonso Gutiérrez Martínez, Subsecretario de Economía de la Secretaría de Turismo y Economía del Gobierno del Estado de Baja California Sur, mediante el cual reconoce haber realizado las publicaciones en sus redes sociales en ejercicio de la libertad de expresión y admite



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

haber asistido a los eventos en su calidad de ciudadano sin que se le haya formulado invitación expresa.

4. Documental privada. Escrito sin número signado por Francisco Arturo Federico Ávila Anaya, mediante el cual admite haber realizado publicaciones en sus cuentas de redes sociales en ejercicio de su libertad de expresión.

Asimismo, niega haber organizado los eventos denunciados y señala a la asociación “Que Siga López” como la organizadora. Reconoce además haber asistido a los eventos por invitación de dicha asociación.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Es un hecho público y notorio que se llevará a cabo el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, el cual dará inicio en el último cuatrimestre del año dos mil veintitrés.²
- Es un hecho notorio que Adán Augusto López Hernández es Secretario de Gobernación del Gobierno de México.³

¹ SUP-REP-183/2016

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

³ <https://www.gob.mx/segob/estructuras/secretaria-de-gobernacion>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

- Entre el ocho de enero y el once de marzo del presente año, se llevaron a cabo diversos eventos de toma de protesta de Comités #SigueLópez y el dos de febrero se realizó una reunión con legisladores locales en el Congreso del Estado de Baja California
- La difusión de los eventos se llevó a cabo a través de diversas publicaciones en portales de Internet, redes sociales y medios digitales de comunicación.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) La irreparabilidad de la afectación.**
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

A. Prohibiciones que las personas servidoras públicas 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:

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 [...].”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidas las personas servidoras públicas**, 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 las personas servidoras públicas 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 las personas servidoras públicas para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

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

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,⁵ 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:⁶

- a.** La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b.** Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas servidoras públicas 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 449.

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

[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;

e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;

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 las personas servidoras públicas, 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 las personas servidoras públicas 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 las personas servidoras públicas cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁷

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.⁸
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁹
- Permisiones a las personas servidoras públicas: 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.**

⁷ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

⁸ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

⁹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

- Prohibiciones a las personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**¹⁰
- **Especial deber de cuidado** de las personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹¹

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 las personas servidoras públicas, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidora o 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

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

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 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.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las personas servidoras públicas 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**¹⁵.

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

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"

¹⁵ 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-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 las personas servidoras públicas de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de **las personas servidoras públicas** de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

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

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las personas servidoras públicas 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 las personas servidoras públicas 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.**¹⁶

B. Principio de neutralidad

¹⁶ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

En este tenor la Sala Superior, consideró que **quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

C. 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 Federación¹⁷ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las personas servidoras públicas, 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

¹⁷ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 personas servidoras públicas, son los siguientes:¹⁸

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

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

¹⁸ 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-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 Superior¹⁹ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos²⁰.

D. 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:

¹⁹ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²⁰ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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:*

- *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;*
- *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*
- *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.

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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

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

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de 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:²¹

- 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.*

²¹ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

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

Asimismo en la Jurisprudencia 2/2023, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA. Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general. Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información. Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

E. Redes Sociales

La Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**^[1]

^[1] Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, Twitter*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad del usuario. ^[2]

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**.^[3]

Ahora bien, aun cuando la Sala Superior ciertamente ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.^[4]

Al respecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, señaló que la autoridad competente para resolver sobre la posible ilegalidad de un material específico tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan alguna infracción a la normativa electoral, con independencia del medio a través del cual se difunda la conducta susceptible de actualizar determinada falta. Estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y

^[2] Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

^[3] Consultable <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia,18/2016>

^[4] Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el apego al parámetro de regularidad constitucional de una medida que tenga por objeto limitar el derecho humano de libertad de expresión a través de las redes sociales, resulta indispensable que: (I) estén previstas por ley; (II) tengan un fin legítimo; y (III) sean necesarias y proporcionales, de manera que la restricción resulte excepcional y la permisión sea la regla general en la difusión de ideas.

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, a través de la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.**^[5]

II. ANÁLISIS DEL CASO

Como ya se ha referido, el quejoso solicitó a esta autoridad se ordene a los denunciados detener la difusión de cualquier contenido relacionado con la celebración de los eventos que motivaron la queja.

Las publicaciones denunciadas y sobre las que solicita su retiro, son las siguientes:

1. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1612257994942869505?s=20

^[5] Consultable en el sitio web https://sjf.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=internet&Dominio=Rubro.Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semanao=1&tabla=&Referencia=&Tema,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

← **Tweet**

 **Arturo Avila** ✓ 
@arturoavila_mx

El día de hoy se tomó protesta al Comité #QueSigaLopez en el Estado de Colima, ya somos cientos de miles los que estamos AGUSTO con el único proyecto que garantiza consolidación de la Transformación. Gracias @GriseldaMtzMtz @ClaudiaYanezCen y @JadriCenteno



1.952 reproducciones 0:00 / 0:11

7:20 p. m. · 8 ene. 2023 · 6.722 Reproducciones

53 Retweets 2 Citas 107 Me gusta

2. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1616456792803872768?s=20

← **Tweet**

 **Arturo Avila** ✓ 
@arturoavila_mx

En cada rincón de nuestro país el pueblo quiere que la transformación continúe, que el proyecto de @lopezobrador_ siga.

Por eso en Acapulco y Chilpancingo se escucha fuerte: ¡¡#SIGUELOPEZ!!, porque estamos A pero muy Agosto 🇲🇽🌟

Fecha: 15-01-2023



1:06 2.663 reproducciones

9:25 a. m. · 20 ene. 2023 · 8.467 Reproducciones

3. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1621225098496692226?s=20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ▼ 🔒
@arturoavila_mx

Agradezco mucho a las compañeras diputadas y los compañeros diputados del Honorable Congreso de Baja California Sur la oportunidad de haber socializado la Reforma Electoral, un ejercicio que contribuye con la democracia de nuestro país y el pueblo de México. 🇲🇽🇺🇸🇯🇵



1:41 533 reproducciones

1:12 p. m. · 2 feb. 2023 · 2.038 Reproducciones

29 Retweets 79 Me gusta 1 Elemento guardado

4. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1622437871352254465?s=20

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ▼ 🔒
@arturoavila_mx

En cada rincón de nuestro país el pueblo quiere que la transformación continúe, que el proyecto de @lopezbrador_ siga.

Por eso en Hidalgo se escucha fuerte: ¡¡#SIGUELOPEZ!!, porque Andan Agosto con Lopez. Felicidades @canevazquez



0:34 1,779 reproducciones

9:31 p. m. · 5 feb. 2023 · 5.283 Reproducciones

65 Retweets 3 Citas 180 Me gusta 1 Elemento guardado

5. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1622740980007948292?s=20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ✓ @arturoavila_mx

En Hidalgo Andan Agosto con Lopez, se escucha fuerte: #SIGUELOPEZ. 04/02/2023. @canekezazquez @Ale_Pena_.



Última edición 5:36 p. m. · 6 feb. 2023 · 7.291 Reproducciones

53 Retweets 2 Citas 130 Me gusta 2 Elementos guardados

6. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1626712149908389889?s=20

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ✓ @arturoavila_mx

En Michoacán #AndanAgusto con López. Tomamos protesta a su Comité Estatal.

Fecha: 11-02-2023



4:36 p. m. · 17 feb. 2023 · 3.011 Reproducciones

24 Retweets 1 Cita 96 Me gusta

7. <https://twitter.com/arturoavilamx/status/1628069157039382528?s=20>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ▼ 🔒
@arturoavila_mx

Las y los hidrocalíidos están ya preparados para tener un gobierno bueno y honesto. En Aguascalientes, #AndanAgusto con la Transformación.

Fecha: 19-02-2023



1.44 832 reproducciones ¡Es un honor estar con López hoy!

10:28 a. m. · 21 feb. 2023 · 2.741 Reproducciones

28 Retweets 1 Cita 82 Me gusta

8. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1632511570331746310?s=20

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ▼ 🔒
@arturoavila_mx

En Puebla me invitaron a tomar protesta al Comité de #SigueLópez.

Después miles de personas caminamos las hermosas calles de Cholula. No tengo duda que cada vez somos más los que queremos que siga la transformación.

¡Gracias a @NachoMierV y @PacoRamosPue, por su amistad!



4:41 p. m. · 5 mar. 2023 · 4.680 Reproducciones

9. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1632554209001328640?s=20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ✓ 
@arturoavila_mx

Estar Agosto es comprometerse, entregarse a la gente, estar agosto es disfrutar, por eso podemos decir con certeza que #AndanAgosto con López en Quintana Roo.



7:30 p. m. · 5 mar. 2023 · 3.265 Reproducciones

62 Retweets 1 Cita 144 Me gusta

10. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1635037683222466560?s=20

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** ✓ 
@arturoavila_mx

¡Se siente la esperanza, #AndanAgosto en Comondú con la transformación! Cada día crece más este movimiento



3:58 p. m. · 12 mar. 2023 · 3.869 Reproducciones

62 Retweets 1 Cita 161 Me gusta

11. https://twitter.com/arturoavila_mx/status/1636433566090313734?s=20



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

← **Tweet**

 **Arturo Ávila** 
@arturoavila_mx

¡Llevamos tatuado en el corazón este movimiento! Es el tiempo de las y los mexicanos, es tiempo de seguir estando AGUSTO

Fecha: 11-03-2023 #Comondú #BajaCalifornia



12:25 p. m. · 16 mar. 2023 · 2.977 Reproducciones

38 Retweets 1 Cita 104 Me gusta 1 Elemento guardado

12. <https://twitter.com/agtzmtz/status/1635478736706625536?s=20>

← **Thread**

 **Alonso Gutierrez**
@agtzmtz

El sábado pasado acompañamos a coordinador general de #SigueLopez @Homerodavis en la toma de protesta de comités en el municipio de Comondú, acompañado del coordinador nacional @arturoavila_mx y Alejandra Peña Coordinadora Nacional de Comités Sigue López.



9:11 PM · Mar 13, 2023 · 72 Views

13. <https://twitter.com/agtzmtz/status/1635478795913420800?s=20>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023



14. <https://elinformantebcs.mx/encabeza-homero-davis-conformacion-de-comites-sigue-lopez-en-comondu/>



15. <https://www.bitacorabcs.mx/con-mensaje-de-unidad-inician-promocion-de-adan/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023

Con mensaje de unidad inician promoción de Adán Augusto en BCS

Visitaron BCS Arturo Avila y Alejandra Peña Curiel, Coordinador Nacional del proyecto #Quesigalópez y Coordinadora Nacional de Comités Territoriales, para iniciar el trabajo de posicionamiento de este proyecto e ir casa por casa con un mensaje de unidad

Homero Davis Castro expresó un mensaje de unidad y de inclusión a todas y todos los presentes en el que destacó la importancia de respetar y sumar.

16. <https://peninsulardigital.com/2023/01/06/sera-homero-davis-el-representante-de-adan-augusto-en-bcs/>

Será Homero Davis el representante de Adán Augusto en BCS

La Paz, Baja California Sur. — El secretario General del gobierno del Estado, Homero Davis asumió esta semana la representación en Baja California Sur de uno de los aspirantes a la candidatura morenista a la presidencia, Adán Augusto López, quedando como personal de apoyo, Fernanda Villarreal.

Con la designación de Homero Davis, las tres "cocholatas" ya cuentan con representantes en el Estado en su aspiración a suceder a Andrés Manuel López Obrador en 2024.

III. DECISIÓN.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

Del análisis preliminar del escrito de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que desde la perspectiva del quejoso, con la celebración de los eventos para la toma de protesta de los Comités '#SigueLópez' y su posterior difusión en redes sociales y medios de comunicación, se utilizaron recursos públicos y se realizaron actos anticipados de precampaña y campaña y promoción personalizada, aunado a que se violaron los principios de neutralidad, legalidad e imparcialidad, todo con la finalidad de promover las aspiraciones de Adán Augusto López Hernández, para obtener la candidatura a la presidencia de cara al citado proceso electoral federal.

Así, para evitar que este tipo de conductas posicionen al servidor público denunciado fuera de los plazos legales, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que esta autoridad realice lo que esté a su alcance para evitar que el denunciado lesione valores jurídicos.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que en el caso concreto es **improcedente** el dictado de la medida cautelar respecto al retiro de las publicaciones denunciadas toda vez que **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar** respecto al retiro de las publicaciones denunciadas.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 último cuatrimestre 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, es de destacar que los materiales denunciados se tratan de publicaciones realizadas en fechas pasadas en la red social Twitter, así, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a las publicaciones denunciadas, se advierte que al estar alojadas en el perfil del servidor público denunciado de Twitter, **debe mediar la voluntad de las personas para acceder a dicha**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

información, buscar el contenido específico, o buscar contenido relacionado para tener acceso al mismo.

En efecto, las publicaciones ocurrieron en el perfil verificado de Twitter del denunciado, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlas y visualizar su 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 son de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de publicaciones que 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, por cuanto hace a las notas informativas alojadas en diversas páginas de Internet, se considera que las mismas forman parte del ejercicio periodístico de los referidos medios de comunicación y por lo tanto no se justifica su retiro.

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 el acuerdo ACQyD-INE-9/2023.

Tutela Preventiva.

En su escrito de queja, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva a fin de que esta autoridad haga todo lo que esté a su alcance para evitar que el denunciado lesione los mismos valores jurídicos en un futuro cercano.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

Como ya se mencionó, a partir del análisis preliminar del escrito de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que el quejoso dirige sus argumentos a evidenciar que con la celebración de los eventos de conformación de los comités '#SigueLópez', y su posterior difusión en redes sociales, se posiciona anticipadamente al actual Secretario de Gobernación y, por tanto, obtiene una ventaja indebida de cara al citado proceso electoral federal ya que promueve sus aspiraciones políticas.

Al respecto, esta Comisión considera que no se justifica dictar una medida cautelar, toda vez que de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que se realizarán eventos de similares características a los denunciados en el futuro.

De igual suerte, de la investigación preliminar realizada por la autoridad instructora, no fue posible advertir elementos que denoten la posibilidad de que los eventos para conformar los comités '#SigueLópez' estén próximos a realizarse nuevamente.

En este sentido, de la información recabada por la autoridad instructora en la investigación preliminar, no se advierten indicios de que se tenga programada la realización de algún evento con las características de los señalados en la denuncia, por lo que se concluye que la solicitud de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva solicitada por Rafael Ángel Lecón Domínguez, versa sobre hechos futuros de realización incierta.

Al respecto, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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.²² En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:²³

- 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.

²² Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

²³ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²⁴ ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

Esto significa que para su concesión no basta con una mera suposición, sino que debe evidenciarse la existencia de un riesgo inminente de transgresión a los principios de la función electoral, basada en una razonable probabilidad de que las conductas denunciadas y posiblemente constitutivas de un ilícito puedan generarse nuevamente.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo ACQyD-INE-138/2022, aprobado en la Quincuagésima Sexta sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintitrés de junio de dos mil veintidós, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-511/2022 y ACQyD-INE-171/2022, aprobado en la Sexagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, así como en los acuerdos ACQyD-INE-12/2023, ACQyD-INE-14/2023, ACQyD-INE-30/2023 y ACQyD-INE-35/2023 de fechas diez de febrero, quince de febrero, 14 de marzo y 17 de marzo, respectivamente.

Uso indebido de recursos

Por otra parte, 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.**

²⁴ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

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

En este sentido, se considera **improcedente** la adopción de medida cautelar, por cuanto hace al presunto uso indebido de recursos públicos, toda vez que, ello será una cuestión que deberá ser motivo del análisis de fondo por parte de la Sala Regional Especializada en la que se determinará, en su caso, si existen, por ejemplo, recursos públicos involucrados en contravención a la Constitución y a la ley, sin que la determinación adoptada implique prejuzgar sobre el fondo del asunto.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares en la vertiente señalada, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

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 Sancionador²⁵.

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:

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por Rafael Ángel Lecón Domínguez, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

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

CUARTO. Se instruye al Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

²⁵ Lo anterior, en términos de lo resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-51/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/113/2023**

En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable mediante el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Segunda Sesión Ordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Jorge Montaña Ventura, y de la Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez, Presidenta de la Comisión.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

