



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN FEDERAL, POR LA SUPUESTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA Y EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DERIVADO DE PINTA DE BARDAS CON LA LEYENDA “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO #AHORAESADAN”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023.

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 tres de abril de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en Jalisco, por medio del cual denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, la supuesta promoción personalizada y el supuesto uso indebido de recursos públicos, derivado de la pintura de bardas ubicadas en el municipio de Zapopan, Jalisco, que muestran la leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO #AHORA ES ADÁN”, así como la realización de publicaciones en TikTok, alojadas en el enlace <https://www.tiktok.com/tag/ahoraesadan>, hechos supuestamente atribuibles a Adán Augusto López Hernández, titular de la Secretaría de Gobernación Federal.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de las medidas cautelares necesarias para hacer cesar las conductas denunciadas; y que, en vía de tutela preventiva, esta autoridad electoral nacional ordene a los presuntos responsables, se abstengan de realzar, por sí o por interpósita persona, todo tipo de actos que puedan generar un posicionamiento desmedido de la parte denunciada.

Al respecto, cabe destacar que las bardas materia de queja, se ubican en los siguientes domicilios:

1. Fray Junípero Serra #18, Tesistán, Zapopan, Jalisco
2. Arboledas número 72, Tesistán, Zapopan, Jalisco
3. Avenida industrial textil 844, Villas de Zapopan, Jalisco
4. Altagracia 2727, Zapopan, Jalisco



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

5. Avenida industria Textil s/n, frente a los campos de beisbol, en Villas de Zapopán, Zapopán, Jalisco

II. Registro; reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar; y diligencias de investigación preliminar. En la misma fecha, se ordenó integrar el expediente respectivo y registrarlo bajo la clave **UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023**; reservándose lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.

Asimismo, se realizaron diversos requerimientos, como se describe a continuación:

Sujeto Requerido	Requerimiento	Respuesta
Adán Augusto López Hernández, titular de la Secretaría de Gobernación Federal	<ol style="list-style-type: none">1. Señale si directamente o por medio de alguna persona física o moral, realizó, contrató u ordenó la pinta de bardas con la leyenda "LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN", cuyas imágenes se insertan en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído, señalando, en su caso, la persona o personas a quienes les ordeno dichas acciones, así como sus datos de localización2. En caso afirmativo, señale.<ol style="list-style-type: none">a. Si cuenta con autorización por escrito de los propietarios o poseedores de dichas bardas, debiendo, en su caso, exhibir dichas documentales ante esta autoridad electoral.b. Si cuenta con autorización por parte del Ayuntamiento de Zapopán, Jalisco para el pintado de dichas bardas, exhibiendo, en su caso, la documentación respectiva ante esta autoridad electoral.c. El origen, tipo y monto económico de los recursos que utilizó para tal efecto, es decir, si fueron públicos o privados, así como el monto económico erogado y la persona que los autorizó, precisando sus datos de localización.d. La finalidad o propósito que tuvo para realizar el pintado de dichas bardas.3. Señale si es titular de alguna de las cuentas de TikTok que se encuentran referidas en el vínculo https://www.tiktok.com/tag/ahoraesadan.	<p>Negó haber ordenado, contratado o instruido la realización de las pintas materia de queja.</p> <p>Asimismo, señaló no ser titular de las cuentas de TikTok a que se refiere el enlace https://www.tiktok.com/tag/ahoraesadan.</p> <p>Como consecuencia de lo anterior, señaló no estar en condiciones de proporcionar la documentación soporte respectiva.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto Requerido	Requerimiento	Respuesta
	4. En caso afirmativo señale: a. Si personalmente administra dicha cuenta o a través de tercera persona, aportando, en su caso, los datos de ubicación y localización de la persona referida. b. La finalidad o propósito de las publicación referidas en dicha cuenta. c. El origen, tipo y monto económico de los recursos que utilizó para crear y administrar dicha cuenta, es decir, si fueron públicos o privados, así como el monto económico erogado y la persona que los autorizó, precisando sus datos de localización.	
MORENA	1. Si instruyó a sus militantes, dirigentes, simpatizantes o personas relacionadas con sus actividades, a efecto de realizar la pinta de bardas con las leyendas "LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN", cuya imagen se insertan en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído. 2. Señale si los órganos directivos estatal en Jalisco o municipal en Zapopán, de la entidad referida, realizaron, contrataron o instruyeron el pintado de bardas con las leyendas "LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN", referidas.	Se pronunció en sentido negativo respecto a los cuestionamientos formulados por la Unidad Técnica.
Ayuntamiento de Zapopan, Jalisco	1. Si ese Ayuntamiento autorizó la pinta de bardas con la leyenda LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN," localizadas en las ubicaciones referidas en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído. 2. El nombre de la persona (física o moral) que, en su caso, solicitó autorización para realizar la pinta de barda antes mencionadas 3. Indique el nombre de la persona responsable del cuidado y vigilancia del equipamiento urbano, de la localidad donde se ubican las bardas denunciadas. 4. Señale si las bardas referidas en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído son propiedad de alguna dependencia pública, municipal, estatal o federal o de algún particular, precisando, en su caso, el nombre del o los propietarios o poseedores correspondientes, registrados en la Dirección de Catastro municipal u organismo equivalente	Señaló que la Dirección de Padrón y Licencias municipal negó haber expedido autorización alguna en relación a las pintas denunciadas; Que el C. Sergio Pantoja Sánchez, Director de Mejoramiento Urbano, es el encargado del mantenimiento urbano del Municipio; Que la Dirección de Catastro requiere mayores datos para identificar los predios correspondientes, en atención a que el número exterior no genera exactitud, ya que pueden



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

Sujeto Requerido	Requerimiento	Respuesta
		ser modificados y/o manipulados por terceros.
Dirección del Secretariado, en funciones de Oficialía Electoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instruya al personal en funciones de oficialía electoral en el estado de Jalisco, a efecto de que se constituya en los domicilios referidos en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído, con el propósito de verificar la existencia y contenido de las bardas materia de queja, advirtiendo, en su caso, logotipos que ayude a lograr la identificación del autor o autores de las pintas denunciadas. 2. Asimismo, se solicita su colaboración a efecto de que, al momento del desarrollo de la citada diligencia, se practique una entrevista a los propietarios o poseedores de los inmuebles donde se encuentran colocadas las pintas denunciadas a efecto de que señalen: <ol style="list-style-type: none"> a. Si ellos mismos realizaron las pintas de bardas o, en su caso, ordenaron instruyeron o solicitaron la realización de dichas pintas; b. Si otorgaron permiso o autorización a terceros para realizar las pintas referidas; c. En su caso, proporcionen el nombre o razón social y domicilio de las personas físicas o morales a quienes autorizaron la realización de tales pintas. 	<p>Certificó la existencia de las bardas materia de queja, así como, en su caso si en ellas figuran las pintas denunciadas por el Partido Acción Nacional.</p> <p>Asimismo, dio cuenta que los predios en los que se encuentran las bardas referidas se encuentran deshabitados, por lo que o fue posible aplicar la entrevista correspondiente.</p>
Unidad Técnica de Fiscalización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si cuenta con un Registro donde se inscriban las bardas o vallas donde se coloquen anuncios con publicidad electoral, particularmente en el municipio de Zapopan, Jalisco. 2. De ser el caso, informe si algún proveedor registró las bardas descritas en el punto de acuerdo CUARTO del presente proveído, ubicadas en diversas localidades del municipio de Zapopán. 3. En caso de que dichas bardas hayan sido registradas por algún proveedor, remita el nombre, domicilio y, en su caso, datos del representante legal, para su eventual localización. 	<p>La Unidad Técnica de Fiscalización ciertamente administra el Registro Nacional de Proveedores, el cual, si bien tiene un apartado relativo a Rótulos y Bardas, no incluye la localización entre los campos que requisita el proveedor, por lo que no cuenta con la información solicitada.</p>

III. Diligencias de investigación. Como producto de la intervención de la Oficialía Electoral se levantaron las actas AC19/INEJALJD04/05-04-2023 y INE/JDE06/JAL/CIRC03/06-04-2023; sin embargo, en esta última no se agotó el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

propósito de la diligencia, pues no se entrevistó a los propietarios o poseedores de los predios donde se localizan las bardas denunciadas, además de que una de las inspecciones fue realizada en un domicilio incorrecto, por lo que, mediante acuerdo de trece de abril del año en curso, se solicitó la realización de una nueva diligencia en la que se agotara el propósito de la misma, lo que se cumplimentó mediante acta INE/JDE06/JAL/CIRC04/14-04-2023.

Al respecto, cabe destacar que, adicionalmente a las bardas motivo de queja, la 06 Junta Distrital Ejecutiva detectó la existencia de tres más, localizadas en los siguientes domicilios:

1. Calle P.^o de Los Olivos s/n, frente a Parque Belenes, la cual colinda con Av. Industria Textil;
2. Av. la Rosa s/n, la cual colinda con Av. Industria Textil;
3. Calle Industria de la Construcción s/n, frente al Parque Funeral Altagracia

IV. Diligencias de investigación. Por acuerdo de veinticuatro de abril del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, con el objeto de constatar la existencia y contenido del enlace <https://www.tiktok.com/tag/ahoraesadan>, en la cual, a decir del quejoso, se alojan las publicaciones relacionadas con la supuesta difusión de promoción personalizada en favor de Adán Augusto López Hernández.

En este sentido, a través de la inspección respectiva se pudo corroborar que la liga de internet mencionada, se refiere a la búsqueda de publicaciones que contienen el hashtag (etiqueta) #AhoraEsAdan, las cuales fueron difundidas por los usuarios @adanvaa2024, @maximoam_, @almomento4t, @ahoraesadan4t, @itzulbarrera, @ahoraesandanaugusto, @estamosagustoconadan, @mauriciomayans, @adrianholme, @ahoraesadan, @2174_10, @amlodijo, @dontriananews, @gilberto.del.rio, @user4549539515569, @coordinacionvda, @silvestrearizmendi, @enriquemevel, @marcelo.oc, @siguelopezmx24, @katharosmx, @marthaazepeda, @chevy linda, @ramonsalmeron, @pacomaciasmx, @miguelperzopompa, @comentadas, @ingridlemarroy, @juliopeguero, @tono_compan.z, @laquerelladigital y @adanaugusto2024.

V. Desechamiento parcial; admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. El veinticinco de abril del año en curso, se determinó desechar parcialmente la queja, únicamente por cuanto se refiere a la supuesta difusión de propaganda gubernamental con fines



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

de promoción personalizada, por medio de las publicaciones alojadas en la liga <https://www.tiktok.com/tag/ahoraesadan>, fundamentalmente porque el quejoso se limitó a referir en su ocursio que si esta Autoridad Electoral *realiza la búsqueda en redes sociales, del vínculo #ahoraesadan, encontrará propaganda personalizada y clara en favor del denunciado*, insertando al efecto una impresión de pantalla que muestra la página de TikTok, con los resultados de la búsqueda de publicaciones que contienen la etiqueta #ahoraesadan, sin que el inconforme precisara las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que sucedieron las publicaciones a que se refiere, ni aportara elementos o razonamientos encaminados a demostrar que las cuentas respectivas corresponden a un órgano de gobierno o servidor público y, por tanto, actualicen el elemento de la infracción denunciada, atinente a que la supuesta promoción personalizada sea difundida, bajo cualquier modalidad de comunicación social, **por los poderes públicos,**

Por otro lado, se admitió la queja por cuanto hace a la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, por la pinta de bardas con la leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO #AHORAESADAN”, en las ubicaciones señaladas por el quejoso y en las que fueron detectadas por la Oficialía Electoral de este Instituto.

Asimismo, se ordenó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, esta autoridad electoral nacional es competente para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, presuntamente atribuible a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación federal,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

lo que, desde la perspectiva del quejoso, puede incidir en el proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal, así como el supuesto uso indebido de recursos públicos para tales objetos.

Sirve de sustento la jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció al Secretario de Gobernación por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, así como por el supuesto uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, derivado de la pinta de bardas en distintas partes del municipio de Zapopan, Jalisco, con la leyenda "LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO #AHORAESADAN".

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **Documentales públicas** consistentes en las certificaciones que se realicen respecto a la existencia de bardas y lonas cuyos domicilios se precisan en la queja, así como de las publicaciones en redes sociales mencionadas en el propio escrito
2. **Técnicas**, consistente en las imágenes y contenido videográfico que se adjuntó al ocurso.
3. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana ; y
4. **La instrumental de actuaciones.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública**, consistente en el **escrito** presentado por Adán Augusto López Hernández, en su carácter de titular de la Secretaría de Gobernación Federal, por medio del cual negó haber ordenado, contratado o instruido la realización de las pintas materia de queja;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

2. **Documental privada**, consistente en el **escrito** signado por el representante de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, por el cual negó haber ordenado, solicitado o instruido a sus militantes, dirigentes, simpatizantes o personas relacionadas con sus actividades, realizar la pinta de bardas con la leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN”;
3. **Documental pública**, consistente en el informe rendido por el ayuntamiento de Zapopan, Jalisco, señalando no haber concedido autorización alguna para realizar las pintas denunciadas;
4. **Documental pública**, consistente en el informe rendido por la Unidad Técnica de Fiscalización, haciendo del conocimiento que aun cuando el Registro Nacional de Proveedores, tiene un apartado relativo a Rótulos y Bardas, el mismo no detalla la localización de las bardas, por lo que no cuenta con la información solicitada.
5. **Documentales públicas**, consistente en las actas AC19/INE/JAL/JD04/05-04-2023, INE/JDE06/JAL/C~RC03/06-04-2023 y , el **oficio** INE/UTF/DA/3265/2023 e INE/JDE06/JAL/CIRC04/14-04-2023 levantadas por la oficialía electoral de este Instituto, por las que se certificó la existencia y contenido de las bardas que contienen la propaganda denunciada.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

1. La leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. # AHORAESADÁN”, ya no se encuentra visible en las bardas localizadas en las siguientes ubicaciones:
 - a. Altagracia 2727, Zapopan, Jalisco;
 - b. Avenida industria Textil s/n, frente a los campos de beisbol, en Villas de Zapopan, Zapopan, Jalisco
 - c. Av. industria Textil 844, Villas de Zapopan, Jalisco;
 - d. Av. de la Arboleda 72, Tesistán, Jalisco
2. La leyenda mencionada, todavía se encuentra visible en las bardas localizadas en los domicilios siguientes:
 - a. Calle Industria de la construcción s/n frente al parque funeral alta gracia, la cual colinda con Av. Industria Textil,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

- b. Calle P° de los olivos s/n frente a parque Belenes, la cual colinda con Av. Industria Textil.
 - c. Av. La Rosa s/n, la cual colinda con Av. Industria Textil.
 - d. Fray Junípero Serra 18, Zapopan, Jalisco
3. Ni Adán Augusto López Hernández ni MORENA, ordenaron instruyeron o contrataron la pinta de bardas con la leyenda mencionada.

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* —apariciencia 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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.**¹

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. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

1. MARCO JURÍDICO

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

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.

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

[...]

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

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

[...].

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

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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

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

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,² 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

² Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carga Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].

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

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

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b.** Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- 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 siguiente³:

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

³ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 449.

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

[...]

c) 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 [...].



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁴

- **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.⁵
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁶
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**.⁷

⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁵ 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)

⁶ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁷ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.⁸

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

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona servidora pública, en el caso, los integrantes del **Poder Legislativo**, como órgano 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, que 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.

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

⁸ 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 ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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 servidores públicos 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 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.**⁹

B. 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

⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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 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:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

- 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.
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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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:¹⁰

- 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, 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

¹⁰ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 adelantó, el quejoso solicita el dictado de las medidas cautelares necesarias para hacer cesar los hechos denunciados, mismos que, en la especie, se refieren a la pinta de bardas con la leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO #AHORAESADAN” y, en vía de tutela preventiva, se ordene a quienes resulten responsables abstenerse de realizar todo tipo de actos que puedan generar un posicionamiento desmedido de la parte denunciada.

Pinta de bardas denunciada por el Partido Acción Nacional

Domicilio	Imagen	¿Permanece la pinta? ¹¹
Fray Junípero Serra #18, Tesislán, Jalisco		Si
Arboledas número 72, Tesislán, Jalisco		No
Avenida industrial textil 844, Villas de Zapopan, Jalisco		No

¹¹ Conforme a lo certificado por la Oficialía electoral del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

Domicilio	Imagen	¿Permanece la pinta? ¹¹
Altagracia 2727, Zapopan, Jalisco		No
Avenida industria Textil s/n, frente a los campos de beisbol, en Villas de Zapopán, Zapopán, Jalisco		No

Pinta de bardas detectada por la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Domicilio	Imagen	¿Permanece la pinta? ¹²
Calle Industria de la construcción s/n frente al parque funeral alta gracia, la cual colinda con Av. Industria Textil,		Si
Calle P° de los olivos s/n frente a parque Belenes, la cual colinda con Av. Industria Textil.		Si

¹² Conforme a lo certificado por la Oficialía electoral del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

Av. La Rosa s/n, la cual colinda con Av. Industria Textil.		Si
--	--	----

A. Decisión.

a. Pinta de bardas que ya no se encuentra visible.

Como fue resaltado al detallar los antecedentes del presente asunto, el quejoso pidió que esta Comisión de Quejas y Denuncias adoptara medidas cautelares necesarias a efecto de hacer cesar los hechos denunciados, los cuales hizo consistir en la realización de pintas con la leyenda “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. #AHORAESADÁN”, en distintas bardas localizadas en el municipio de Zapopan, Jalisco; sin embargo, como antes quedó establecido, si bien la Oficialía Electoral de este Instituto encontró los muros señalados por el quejoso, **ya no se encontraba visible la propaganda denunciada** en las ubicaciones siguientes:

- a. Altagracia 2727, Zapopan, Jalisco;
- b. Avenida industria Textil s/n, frente a los campos de beisbol, en Villas de Zapopan, Zapopan, Jalisco
- c. Av. industria Textil 844, Villas de Zapopan, Jalisco;
- d. Av. de la Arboleda 72, Tesistán, Jalisco

Por lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, dado que la difusión de la publicidad presuntamente ilegal **se ha detenido**, lo cual conduce a estimar que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, de conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Para arribar a la conclusión anterior, es preciso recordar que el dictado de medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, a fin de impedir 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.

En este sentido, si las pintas antes detalladas ya no se encuentran visibles, es incuestionable que se trata de actos consumados de modo irreparable.

b. Pinta de bardas que aún se encuentra visible.

Esta Comisión de Quejas, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se tienen elementos para afirmar con suficiente grado de convicción que la propaganda denunciada, que aún se encuentra visible, esté relacionada con el servidor público denunciado, además de que, de manera preliminar, no se advierte que las pintas existentes tengan un impacto directo e inmediato en algún proceso electoral que amerite o justifique su retiro. Las bardas que aun contienen la propaganda denunciada son las siguientes:

- a. Calle Industria de la construcción s/n frente al parque funeral alta gracia, la cual colinda con Av. Industria Textil,
- b. Calle P° de los olivos s/n frente a parque Belenes, la cual colinda con Av. Industria Textil.
- c. Av. La Rosa s/n, la cual colinda con Av. Industria Textil.
- d. Fray Junípero Serra 18, Zapopan, Jalisco

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la existencia de la leyenda "LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. #AHORAESADÁN" en las bardas referidas, desde una óptica preliminar, **no es suficiente para afirmar que con ellas se posicione** al Secretario de Gobernación Federal; se haga referencia a algún proceso electoral; o que se realice el llamamiento al voto a favor o en contra de determinada fuerza o actor político.

Lo anterior, ya que se tendrían que realizar distintas inferencias para llegar a esa conclusión, toda vez que los elementos que se observan en la publicidad no aportan ningún otro elemento -además de un nombre propio- que generen algún vínculo con algún servidor público, proceso electoral o fuerza política.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

En este sentido, del análisis preliminar se advierte que estamos ante la presencia de una etiqueta genérica, en el caso “LAS COSAS ESTÁN CAMBIANDO. #AHORAESADÁN”, por lo cual cobra relevancia lo señalado por la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-53/2018 determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios:

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

En este sentido, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierten elementos que permitan vincular de manera inequívoca la publicidad en las bardas con alguna persona del servicio público, proceso electoral o fuerza política determinada, se considera improcedente el dictado de las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.

Lo anterior, porque desde una óptica preliminar, la sola referencia a “Adán”, sin algún otro elemento contextual, simbólico o gráfico que permita vincular la propaganda denunciada con el titular de la Secretaría de Gobernación Federal, resulta insuficiente para el dictado de la medida cautelar solicitada, criterio similar al que sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir el acuerdo ACQyD-INE-138/2022, así como la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-2/2023.

Más aún, bajo la apariencia del buen derecho, en el caso concreto **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar** respecto a que sean borradas dichas pintas.

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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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 trimestre 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.***

c. Tutela Preventiva.

Finalmente, respecto a la solicitud de medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva, a fin de que se ordene a los presuntos responsables, se abstengan de realizar, por sí o por interpósita persona, todo tipo de actos que puedan generar un posicionamiento desmedido de la parte denunciada, esta Comisión considera que **no se justifica** dictar una medida cautelar, toda vez que, como quedó precisado, de un análisis preliminar a las pintas denunciadas no se advierte una evidente ilegalidad que amerite el otorgamiento de una medida cautelar como la solicitada, y porque bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre **hechos futuros de realización incierta**, considerando la lejanía al Proceso Electoral Federal 2023-2024, y en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

se ejecuten acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.

Además, 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.¹³ 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.

Esto es, para la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, es menester que la autoridad electoral cuente con información suficiente que arroje la probabilidad actual, real y objetiva, de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán o se verificarán nuevamente en el futuro y no la mera posibilidad o 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:¹⁴

- 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.

¹³ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

¹⁴ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁵ 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.

d. Uso indebido de recursos públicos

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.

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.

¹⁵ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha 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.

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.¹⁶

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b),

¹⁶ Lo anterior, en términos de lo resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-53/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/JAL/124/2023

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. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se instruye al encargado de despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral 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 por medio del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador previsto 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 y presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences.

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

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

