



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD E IMPARCIALIDAD DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023.**

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

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA.** El ocho de mayo del año en curso, Rodrigo Antonio Pérez Roldán presentó escrito de queja mediante el cual denunció:

❖ **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda y coacción a fin de influenciar el voto** atribuible a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, derivado de:

- La organización, asistencia, participación, difusión y publicitación en redes sociales institucionales de un evento celebrado el pasado 15 de abril en el Centro de Convenciones de la sección 10 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en Minatitlán, con la presencia de sus agremiados, en el que se utilizó propaganda física y textil con el nombre de Adán Augusto López Hernández.

Aunado a que, en dicho evento el Presidente del Sindicato realizó manifestaciones de apoyo al referido Secretario de Gobernación y en el que se escuchó el grito de apoyo: "*PETROLEROS CON ADÁN*".

- La organización, asistencia, participación, difusión y publicitación en redes sociales institucionales de un evento celebrado el pasado 15 de abril en el rancho El Mangal en Acayucan, con la Unión de Productores de Veracruz "La Lealtad", en el que se utilizó propaganda física y textil con el nombre de Adán Augusto López Hernández y en el que se escucharon las expresiones de apoyo: "*Yo voy con Adán*", "*Sigue López*", "*Minatitlán Augusto*"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

Lo anterior, pues a juicio del quejoso, dichos eventos forman parte de una estrategia indebida de posicionamiento anticipado a través de la cual Adán Augusto López Hernández pretende promocionar su imagen frente a la ciudadanía en general, los sindicatos nacionales y la militancia de MORENA en aras de obtener el triunfo en la encuesta que realizará MORENA para determinar su candidato a la Presidencia de la República, así como al proceso electoral federal 2023-2024, lo cual se traduce en diversas infracciones en la materia.

Por lo anterior, *y toda vez que, existen indicios suficientes para evidenciar la sistematicidad, reiteración y planificación de la edición, publicación y difusión de contenidos masivos en redes sociales en favor de Adán Augusto López, se solicita el dictado de **MEDIDAS CAUTELARES** para **SUSPENDER LA DIFUSIÓN** del video [https://twitter.com/adan\\_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUgESj\\_zFnt0Q](https://twitter.com/adan_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUgESj_zFnt0Q) alojado en las redes sociales del denunciado, así como en cualquier otra en la que éste lo haya difundido, en atención a los contenidos proselitistas en mantas, gorras, lonas y demás elementos que favorecen sus aspiraciones políticas con miras al proceso electoral federal 2023-2024*

Asimismo, solicita el dictado de **MEDIDAS CAUTELARES EN SU DIMENSIÓN DE TUTELA PREVENTIVA** para evitar que el denunciado siga obteniendo beneficios de posicionamiento fuera de los plazos legales, pues de lo contrario estaría consintiendo una **vulneración grave a los principios rectores en materia electoral**.

Por lo anterior se solicita que se ordene en tutela preventiva al denunciado que **detenga la estrategia proselitista nacional** que ha implementado para posicionar indebidamente su imagen y nombre de cara al proceso interno de MORENA, así como del proceso electoral federal 2023-2024, en atención a las aspiraciones políticamente reconocidas de participar como candidato a la Presidencia de la República.

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

Mediante proveído de ocho de mayo del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023**.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Oficialía electoral	Sistema de Archivo Institucional	12/05/2023
Secretario de Gobernación	INE-UT/03504/2023 10/05/2023	12/05/2023
Sección 10 del Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana	INE/VER/14JDE/VS/228/2023 Imposibilidad de notificación	Sin respuesta
Presidenta de la Unión de Productores Veracruzanos "La Lealtad"	INE/JD17-VER/0632/2023	15/05/2023
MORENA	INE-UT/03505/2023 09/05/2023	10/05/2023

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, a efecto de certificar 7 vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

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

**III. ATRACCIÓN DE CONSTANCIAS, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó 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.

Aunado a lo anterior, en dicho proveído se ordenó atraer copia del oficio 100.-212 signado por el Secretario de Gobernación, el cual obra dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/2023.

### CONSIDERANDO

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023**

párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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

## **SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA**

Como se adelantó, Rodrigo Antonio Pérez Roldán, denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad atribuibles a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, derivado de la organización, asistencia, participación, difusión y publicitación en redes sociales institucionales de dos eventos celebrados el pasado 15 de abril, el primero, en el rancho El Mangal en Acayucan, con la Unión de Productores de Veracruz "La Lealtad" y el segundo celebrado en el Centro de Convenciones de la sección 10 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana en Minatitlán, con la presencia de los agremiados de dicho sindicato.

### **MEDIOS DE PRUEBA**

#### **Pruebas ofrecidas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán.**

- 1. Documental.** Consistente en copia de la credencial de elector del quejoso.
- 2. Técnica.** Consistente en las imágenes y videos señalados en el escrito de denuncia.
- 3. Técnica.** Consistente en los vínculos electrónicos insertos en la denuncia.
- 5. Presuncional.** En su doble aspecto -legal y humano-.
- 6. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca el restablecimiento del orden constitucional y los intereses de la ciudadanía.

#### **Pruebas recabadas por la autoridad instructora**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el contenido de 7 vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

2. **Documental pública.** Consistente en oficio 100.-214 signado por el Secretario de Gobernación, mediante el cual informó:

- ❖ Que él administra las cuentas de redes sociales **Instagram** *adan\_augusto* y **Twitter** *@adan\_augusto*.
- ❖ Que él realizó las publicaciones en dichas redes sociales en el ejercicio espontáneo de su derecho de libertad de expresión.

3. **Documental privada.** Consistente en escrito signado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual informó que el instituto político que representa no ordenó, ni solicitó la realización de los eventos de referencia.

4. **Documental pública.** Consistente en acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/142/2023, instrumentada por personal adscrito a la oficialía electoral de este instituto.

5. **Documental pública.** Consistente en oficio 100.-212 signado por el Secretario de Gobernación, mediante el cual informó, dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/VER/173/2023, lo siguiente:

- ❖ Indicó que el evento fue organizado por la Unión de Productores de Veracruz “La lealtad”
- ❖ Que medió una invitación escrita para dichos efectos.
- ❖ Que su persona no fue organizadora de los eventos de referencia.
- ❖ Que la finalidad de dichos eventos fue sostener un diálogo con diversas personas ciudadanas trabajadoras petroleras y productores agropecuarios del estado de Veracruz.
- ❖ Que para su participación en dichos eventos se utilizaron recursos privados.
- ❖ Que al no ser organizador no cuenta con versión estenográfica o video de los eventos.

6. **Documental privada.** Consistente en escrito signado por la Presidenta de la Unión de Productores de Veracruz “La lealtad”, mediante el cual informó que:

- ❖ La organización del encuentro con el Secretario de Gobernación, estuvo a cargo de la persona moral denominada Unión de Productores de Veracruz “La lealtad”





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

la cual está conformada por productores del campo dedicados a la realización de actividades productivas de siembra, cultivo, cosecha y a la comercialización de los productos obtenidos, la cual está integrada por Andrés Ramírez de Jesús, Cecilio Pérez Cortés, Regina Vázquez Saut y Judith Fabiola Vázquez Saut.

- ❖ Dicha reunión fue para entablar un diálogo con el Secretario de Gobernación para abordar los “Retos y Beneficios de Corredor transísmico en la Producción y Comercialización”.
- ❖ Refiere que se invitó al Secretario de Gobernación para que expresara las oportunidades que presenta el campo, principalmente en la región de cara a una de las principales obras del sexenio.
- ❖ Refiere que la participación de dicho funcionario en el evento fue escuchar las actividades de producción que se tienen en la región y lo que se puede ofrecer en la comercialización de dichos productos y el fortalecimiento de las instituciones del campo para que sean considerados en el desarrollo del corredor transísmico.
- ❖ Refiere que en dicho evento participaron Andrés Ramírez de Jesús, Cecilio Pérez Cortés, Regina Vázquez Saut, Judith Fabiola Vázquez Saut y las demás personas que de forma espontánea se hicieron presentes.
- ❖ No cuentan con versión estenográfica o video del evento.
- ❖ La organización del evento fue con recursos propios de quienes integran la referida unión de productores
- ❖ No cuentan con información de quién asistió al evento ya que los espectadores acudieron de forma espontánea.

7. **Documental pública.** Consistente en escrito signado por Adán Augusto López Hernández, mediante el cual señaló:

...  
**ÚNICO.** *El suscrito tuvo conocimiento de la distribución, confección y uso de diversos utilitarios y lonas que hacen uso indebido de mi nombre e imagen en el estado de Veracruz, a saber:*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023



*En consecuencia, lo conducente es presentar formal **DESLINDE** respecto de los hechos señalados, para hacer del conocimiento de esta autoridad que no ordené ni realicé ningún tipo de acción para la organización de lo señalado, en donde se utiliza sin mi consentimiento y de manera indebida mi nombre, imagen y/o cargo público.*

...

*Adicional a lo ya referido, se reitera a esta autoridad que el suscrito ha desplegado actos con los cuales se busca, además de deslindarme de hechos como los descritos en este ocurso, hacer un llamado a actuar con legalidad, dirigido hacia todas las personas; y exhortarles a que se deje de hacer uso indebido de mi nombre, imagen y cargo público.*

*Lo anterior, como parte de la clara intención que el suscrito tiene para evitar que se sigan repitiendo conductas como las que hoy se ponen del conocimiento de esta autoridad.*

...

*Con lo anterior, se deja en claro que el suscrito se encuentra realizando actos tendentes a evitar que, en un futuro, hechos como los que hoy me deslindo, puedan volver a repetirse o cometerse.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

*Por último, la finalidad de la relatoría de las circunstancias antes descritas es de librar al signante de toda responsabilidad respecto de los actos en comento; pues quien comparece niega categóricamente la organización, confección, diseño y distribución de los utilitarios y lonas mencionadas en este ocuroso.*

...

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ El Secretario de Gobernación refiere que acudió a dichos eventos por invitación, que no fue organizador de los mismos y que la finalidad de los mismos era sostener un diálogo con diversas personas ciudadanas trabajadoras petroleras y productores agropecuarios del estado de Veracruz.
- ❖ El Secretario de Gobernación refiere que acudió a dichos eventos con recursos privados.
- ❖ La Unión de Productores de Veracruz “La lealtad” informó que organizaron el evento con recursos propios con la finalidad de entablar un diálogo con el Secretario de Gobernación para abordar los “Retos y Beneficios de Corredor transístmico en la Producción y Comercialización”.

### 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-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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

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

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

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

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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.***<sup>1</sup>

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

## **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

### **1. MARCO NORMATIVO**

**Prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral**

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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 [...].”*

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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, 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 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<sup>2</sup>, 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.*

---

<sup>2</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

*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:

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>3</sup>:

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

---

<sup>3</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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, y*

*[...].”*

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 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-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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 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<sup>4</sup>:

- **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<sup>5</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**<sup>6</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>7</sup>.
- Permisiones a 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**<sup>8</sup>.
- Prohibiciones a personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>8</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

<sup>9</sup> 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 Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

- **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<sup>10</sup>.

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 persona servidora pública.

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:

- **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 federal<sup>11</sup> 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 pública<sup>12</sup>.

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

**Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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 obligadas 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**<sup>14</sup>.

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

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a 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**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

<sup>14</sup> 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-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

**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 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**<sup>15</sup>.

### **Principio de neutralidad**

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

---

<sup>15</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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.**

### **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 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.*

...

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

...

#### **Artículo 3.**

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

a) *Actos Anticipados de Campaña: Los señalados en el artículo 242 de esta Ley, que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

*público o virtual desde el inicio del proceso electoral correspondiente y hasta antes de la etapa de campaña electoral, que de manera expresa promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

*b) Actos Anticipados de Precampaña: Los señalados en el artículo 227 de esta Ley que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan directa y explícitamente 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:*

*a) Durante los procesos electorales federales en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y las personas integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;*

*b) 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

c) *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.*

...

**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.**

1. *La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

2. *Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

...

**Artículo 445.**

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*

a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023**

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones de con las características descritas, antes del plazo legal para el inicio de las 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 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:

- 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

**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.

Aunado a lo anterior, dicho órgano jurisdiccional ha señalado en la Jurisprudencia **2/2023**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.** En el que se estableció que al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben valorar las variables del contexto en el que se emitieron los actos o expresiones objeto de denuncia, conforme a los siguientes criterios:

1. El auditorio a quien se dirige el mensaje.
2. El tipo de lugar o recinto.
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.]

### **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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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 persona servidora pública.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup> 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 persona servidora pública;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
5. Prevé que toda persona servidora pública tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:<sup>17</sup>

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

<sup>16</sup> SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

<sup>17</sup> 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-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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

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

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

En este sentido, la Sala Superior<sup>18</sup> 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 una persona servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades

---

<sup>18</sup> Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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 políticos<sup>19</sup>.

## 2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

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

1. Solicitó el dictado de **MEDIDAS CAUTELARES** para **SUSPENDER LA DIFUSIÓN** del video [https://twitter.com/adan\\_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUqESj\\_zFnt0Q](https://twitter.com/adan_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUqESj_zFnt0Q) alojado en las redes sociales del denunciado, así como en cualquier otra en la que éste lo haya difundido, en atención a los contenidos proselitistas en mantas, gorras, lonas y demás elementos que favorecen sus aspiraciones políticas con miras al proceso electoral federal 2023-2024
2. Solicitó el dictado de **MEDIDAS CAUTELARES EN SU DIMENSIÓN DE TUTELA PREVENTIVA** para evitar que el denunciado siga obteniendo beneficios de posicionamiento fuera de los plazos legales, pues de lo contrario estaría consintiendo una **vulneración grave a los principios rectores en materia electoral**.

Aunado a lo anterior solicitó que se ordene en tutela preventiva al denunciado que **detenga la estrategia proselitista nacional** que ha implementado para posicionar indebidamente su imagen y nombre de cara al proceso interno de MORENA, así como del proceso electoral federal 2023-2024, en atención a las aspiraciones políticamente reconocidas de participar como candidato a la Presidencia de la República.

### Material denunciado

La publicación alojada en el vínculo electrónico [https://twitter.com/adan\\_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUqESj\\_zFnt0Q](https://twitter.com/adan_augusto/status/1647337748058062850?s=48&t=WNJVD7pjPRUqESj_zFnt0Q) es del tenor siguiente:

<sup>19</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023



La misma fue realizada en la cuenta de **Adán Augusto López H** de la red social de **Twitter**, con la cuenta **@adan\_augusto**, la cual contiene la marca de verificación gris de la cuenta, la cual indica que esa cuenta pertenece a un funcionario gubernamental o instituciones del gobierno.

Dicha publicación contiene un video con una duración de treinta y tres segundos y que a continuación se describe:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023



Aunado a lo anterior, es importante precisar que, de los vínculos aportados por el quejoso, es posible advertir que una publicación como la denunciada, fue realizada también en la red social Instagram, la cual se encuentra visible en el siguiente vínculo electrónico <https://www.instagram.com/p/CrEe22qpVLC/?hl=en>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023



### A. Decisión respecto de la medida cautelar.

Del análisis integral al escrito de denuncia, así como de los elementos que obran en autos, se advierte que el denunciante dirige sus argumentos a evidenciar que el Secretario de Gobernación, transgrede la normativa electoral **en detrimento de la equidad de la contienda en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro.**

En mérito de lo anterior, a efecto de evitar que este tipo de conductas afecten la equidad de la contienda e influyan en la voluntad de las y los electores en el marco del proceso comicial indicado, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en que se *suspenda la difusión* del video referido previamente alojado en las redes sociales del denunciado, así como en cualquier otra en la que lo haya difundido, en atención a que tiene elementos proselitistas como mantas, gorras, lonas y demás elementos que favorecen sus aspiraciones políticas con miras al proceso electoral federal 2023-2024.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la medida cautelar solicitada por el denunciante resulta **improcedente** ya que **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado, si se toma en cuenta que la posible afectación, incidencia o daño que alega



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

el denunciante se materializaría o concretaría en procesos electorales futuros cuyo inicio es temporalmente lejano.

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

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

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

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, **el mismo dará inicio hasta el tercer 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.”*

En este sentido, este órgano colegiado concluye que no tiene base alguna para dictar una medida cautelar como la solicitada, pues **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora**, por las razones indicadas con anterioridad y de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

Aunado a lo anterior, es importante precisar que, el material denunciado se trata de publicaciones realizadas el 15 de abril de 2023, en las redes sociales Twitter e Instagram.

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

En efecto, las publicaciones denunciadas acontecieron en fecha pasada y se encuentran alojadas en redes sociales, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para visualizar el contenido para su localización y visualización.

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

Finalmente, es importante precisar que por lo que hace a los eventos denunciados, se trata **de actos consumados** de manera irreparable respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en términos de lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, ya que los mismos fueron celebrados el pasado 15 de abril.

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

Por tanto, desde una mirada en sede cautelar se determina la **improcedencia** de la medida solicitada y, por tanto, no ha lugar a ordenar la suspensión de la difusión de dichos contenidos.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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.

### **B. Tutela preventiva.**

Como se precisó previamente el quejoso solicitó *el dictado de MEDIDAS CAUTELARES EN SU DIMENSIÓN DE TUTELA PREVENTIVA para evitar que el denunciado siga obteniendo beneficios de posicionamiento fuera de los plazos legales, pues de lo contrario estaría consintiendo una vulneración grave a los principios rectores en materia electoral.*

*Aunado a lo anterior solicitó que se ordene en tutela preventiva al denunciado que detenga la estrategia proselitista nacional que ha implementado para posicionar indebidamente su imagen y nombre de cara al proceso interno de MORENA, así como del proceso electoral federal 2023-2024, en atención a las aspiraciones políticamente reconocidas de participar como candidato a la Presidencia de la República.*

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

De conformidad con la jurisprudencia 14/2015 de rubro MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita, continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

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

En el caso, esta Comisión considera que no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva debido a que para la adopción de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

una medida cautelar, en esta vertiente, la autoridad electoral ha de contar con información objetiva y suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva (temor fundado) de que las conductas probablemente transgresoras de la ley, se verificará en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro actual y real, no futuro e incierto, en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso no se actualiza, debido a que no se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable y objetiva, apunten a que, en lo futuro, se cometerán actos que desde una óptica preliminar, característica de la sede cautelar, pudieran resultar ilícitos o violatorios de los principios constitucionales que forman a nuestro régimen democrático, a partir de los hechos denunciados y que han sido objeto de análisis preliminar en esta resolución.

Esto es, 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:

- 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.

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

Aunado a lo anterior, es importante destacar que, mediante escrito presentado ante esta autoridad electoral, Adán Augusto López Hernández, señaló:

**ÚNICO.** *El suscrito tuvo conocimiento de la distribución, confección y uso de diversos utilitarios y lonas que hacen uso indebido de mi nombre e imagen en el estado de Veracruz, a saber:*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023



En consecuencia, lo conducente es presentar formal **DESLINDE** respecto de los hechos señalados, para hacer del conocimiento de esta autoridad que no ordené ni realicé ningún tipo de acción para la organización de lo señalado, en donde se utiliza sin mi consentimiento y de manera indebida mi nombre, imagen y/o cargo público.

...

Adicional a lo ya referido, se reitera a esta autoridad que el suscrito ha desplegado actos con los cuales se busca, además de deslindarme de hechos como los descritos en este ocurso, hacer un llamado a actuar con



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

*legalidad, dirigido hacia todas las personas; y exhortarles a que se deje de hacer uso indebido de mi nombre, imagen y cargo público.*

*Lo anterior, como parte de la clara intención que el suscrito tiene para evitar que se sigan repitiendo conductas como las que hoy se ponen del conocimiento de esta autoridad.*

*Lo anterior, como parte de la clara intención que el suscrito tiene para evitar que se sigan repitiendo conductas como las que hoy se ponen del conocimiento de esta autoridad.*

*Así, en fecha 21 de enero de 2023, mediante mi red social de Twitter, publiqué el siguiente mensaje y desplegado:*



*El desplegado en cuestión, se inserta a continuación:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023**

Ciudad de México, México, a 21 días del mes de enero de 2023

A las y los ciudadanos mexicanos

En semanas recientes he tenido conocimiento que en diversos puntos de la República Mexicana se han expresado muestras de afecto y solidaridad con mi persona, las cuales invariablemente agradezco y respeto como parte del ejercicio de sus derechos político-electorales. Y a pesar de que ya he dado aviso y presentado deslindes a la autoridad, considero necesario reiterar lo siguiente:

En el marco constitucional y legal que nos rige actualmente, existen una serie de limitantes y restricciones cuando se trata de comunicar apoyos a algunos funcionarios públicos, como es mi caso.

Como actual titular de la Secretaría de Gobernación, me encuentro obligado no sólo a respetar el marco normativo que rige mi actuar, sino también debo velar por su cumplimiento y hacer valer las normas que se encuentran vigentes.

Es por lo anterior que, por este espacio, les invito y conmino amable y respetuosamente a que, en el ejercicio de sus derechos político-electorales, se observen en todo momento los plazos y términos que la legislación aplicable dispone.

En particular, aprovecho esta comunicación para exhortarles a que no se difundan mensajes o propaganda, que se haga uso de mi nombre, imagen o cargo público en redes sociales o cualquier medio de comunicación o difusión, dado que actualmente no nos encontramos en los tiempos señalados por la norma para ello.

De nueva cuenta, agradezco y valoro la libertad con que las personas ejercen sus derechos político-electorales, pero también es necesario conminar a la ciudadanía en general a que esos derechos se ejerzan en los espacios y tiempos que señalan las normas.

Gracias.

Atentamente

**Adán Augusto López Hernández**

...

*Con lo anterior, se deja en claro que el suscrito se encuentra realizando actos tendentes a evitar que, en un futuro, hechos como los que hoy me deslindo, puedan volver a repetirse o cometerse.*

*Por último, la finalidad de la relatoría de las circunstancias antes descritas es de librar al signante de toda responsabilidad respecto de los actos en comento; pues quien comparece niega categóricamente la organización,*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

*confección, diseño y distribución de los utilitarios y lonas mencionadas en este ocurso.*

...

De lo anterior, se advierte que, con la finalidad de respetar el marco constitucional y legal en el cual existe una serie de limitantes y restricciones cuando se trata de comunicar apoyos a algunos funcionarios públicos, el referido Secretario de Gobernación **ha desplegado actos dirigidos a todas las personas mediante los cuales hace un llamado a la legalidad y les exhorta a que se deje de hacer uso indebido de su nombre, imagen y cargo público**, por lo que es claro que, la conducta del denunciado, frente a el uso de estos elementos, ha estado encaminada a negar su participación e, incluso, a reprochar dichas conductas.

En este sentido, este órgano colegiado concluye que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no tiene base alguna para dictar una medida cautelar como la solicitada, ya que, como se precisó previamente, el denunciado motu proprio ha desplegado acciones encaminadas a evitar la vulneración de los principios rectores de la materia electoral.

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

### **C. Uso indebido de recursos públicos.**

Finalmente, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo 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:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023

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

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

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador<sup>20</sup>.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso A** del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Es **improcedente** la tutela preventiva solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso B** del presente Acuerdo.

**TERCERO.** Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, respecto del uso indebido de recursos públicos, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso C** del presente Acuerdo.

---

<sup>20</sup> Lo anterior, en términos de la resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-77/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/179/2023**

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

**QUINTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el juicio electoral, 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 Vigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**