



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023.

Ciudad de México, a nueve de junio de dos mil veintitrés

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El uno de junio de la presente anualidad, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por la Presidenta del Comité Directivo Estatal del **Partido Acción Nacional** en Morelos, mediante el cual denunció a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**, por la presunta comisión de **actos anticipados de precampaña o campaña; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda**, así como por supuesta **culpa in vigilando**, atribuible al partido político **MORENA**, en esencia, por una entrevista difundida en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social YouTube, así como por la colocación de espectaculares con la portada de la revista “CM Central Municipal”, en la que se incluye el nombre e imagen del Secretario de Estado denunciado.

Finalmente, el denunciante solicita que *la H. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tome las medidas cautelares consistentes en ordenar el retiro de la publicidad realizada mediante redes sociales y/o medios periodísticos, mismos que se apreciable que no constituyen una forma periodística, sino la promoción eminente del denunciado...; ello, porque ...resulta evidente la intención de posicionar al actual Secretario de Gobernación, y al Partido MORENA, en las Elecciones Presidenciales del 2024, toda vez que de continuar con la difusión de los promocionales que por esta vía se denuncian, se vulneraría la libertad de sufragio, así como la equidad que debe existir dentro del proceso democrático de este mecanismo de participación ciudadana*.¹

¹ Visible a página 28 del escrito de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

“De igual forma, se solicita ... TUTELA PREVENTIVA, que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretende inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos en las próximas elecciones presidenciales del 2024”.²

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El uno de junio del año en curso, se registró la queja de referencia, con el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023**, y se reservó la admisión del asunto, la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar y el emplazamiento a las partes para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hasta la conclusión de las diligencias de investigación correspondientes.

De igual suerte, se ordenó lo siguiente:

- Solicitar la intervención de Oficialía Electoral para verificar la existencia y contenido de las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, así como realizar diligencias sobre la colocación de los espectaculares denunciados.
- Se ordenó requerir a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; al Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la secretaría de Gobernación; al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; a Milenio Diario, S.A. de C.V.; a MORENA**, así como a **Joel Ruiz Ramírez, Director General del medio de comunicación masivo “CM, CENTRAL MUNICIPAL”, y/o quien legalmente represente a la revista “CM, CENTRAL MUNICIPAL”**.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El ocho de junio del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento y elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, para ser remitida a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

² Visible a página 29 del escrito de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral³.

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, violación al principio de imparcialidad, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el **Partido Acción Nacional** denunció la presunta comisión de **actos anticipados de precampaña o campaña; promoción personalizada; uso indebido de recursos públicos; y vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda** atribuible a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**, y las otras personas denunciadas, en esencia, por lo siguiente:

a) Entrevista en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social YouTube

El diecisiete de mayo de dos mil veintitrés en entrevista en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social *YouTube*, localizada en el siguiente link: <https://www.youtube.com/shorts/S-v0IW3W8Rc>, el Secretario de Gobernación dijo: “Voy a ser Presidente aunque me multe el INE”.

Al respecto, a decir del denunciante, el contenido de la entrevista es el siguiente:

³ Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Adán Augusto: “Pero yo voy a ser presidente, yo voy a ser el que continué la transformación que consolide la transformación de la República”

Entrevistadora: “¿Usted va a ser presidente?”

Adán Augusto: “aun que me multe el INE” (risas)

Entrevistadora: “La siguiente pregunta entonces es ¿va a ser el heredero del presidente o va a ser un presidente distinto, independiente. El Presidente ya les va a dejar tareas, el Presidente dice voy a mandar tres reformas antes de irme y usted solamente va a ser su ejecutor o va a ser un presidente con personalidad propia.”

Adán Augusto: “yo pienso que la transformación que el país que inició el Presidente López Obrador debe de continuar, debe de consolidarse, se ha avanzado muchísimo, pero desde luego que todavía es largo el trecho para que queden plenamente consolidado.”⁴

b) Colocación de espectaculares

El denunciante indica que, en cuatro puntos del municipio de Cuernavaca, Morelos, se percató de la instalación del mismo número de espectaculares con las mismas características, tales como la imagen del Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, vistiendo una guayabera color blanca; alzando la mano en modo de saludo; rodeado de una multitud de personas de distintos sexos; la cual, a decir del denunciante abarca un noventa por ciento de la publicidad.

Asimismo, el denunciante señala que, en la parte inferior central se encuentra la leyenda **ADÁN AUGUSTO LÓPEZ define prioridades: Seguridad, empleo y lucha contra la corrupción**, en letras color rojo y negro. Por último, destaca que en la parte izquierda se encuentra la imagen de la portada de un ejemplar de la revista “CM Central Municipal”, con la leyenda **SUSCRÍBETE A CENTRAL**, en letras color blanco, acompañado de un enlace electrónico.

Debido a estos hechos, es que el denunciante considera que el Secretario de Gobernación ha incurrido en actos de promoción personalizada de servidores públicos; actos anticipados de precampaña o campaña; así como uso indebido de recursos públicos; y, por último, señala que el partido político MORENA ha faltado a la *culpa in vigilando* del servidor público en cita.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por el Partido Acción Nacional.

⁴ Visible a páginas 2 del escrito de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

1. **Inspección ocular**, consistente en la verificación del enlace de Internet correspondiente al noticiero “Milenio” de la red social YouTube.
2. **Técnica**, consistente en cuatro audiovisuales en los que, a decir del denunciante se visualizan los espectaculares que publicitan el nombre e imagen del Secretario de Gobernación.
3. **Técnica**, consistente en cuatro fotografías insertas en su escrito de denuncia, relativas a los espectaculares en los que aparece el Secretario de Estado denunciado.
4. **Presuncional** en su doble aspecto legal y humano.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **Documental privada** consistente en escrito firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual dio respuesta al requerimiento que le fue formulado.
2. **Documental pública** consistente en escrito firmado por Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, por el que da contestación al requerimiento que le fue formulado.
3. **Documental pública** consistente en oficio **UAF/295/2023**, signado por el Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, por el cual desahogó el requerimiento formulado por la Unidad Técnica.
4. **Documental privada** consistente en correo electrónico⁵ remitido de la cuenta *****@odvz.com.mx, por medio del cual, en archivo digital, adjuntó el escrito firmado por el apoderado legal de **Ratio Comunicación, Sociedad Civil, titular de los derechos de uso exclusivo del medio de comunicación (revista de publicación periódica) denominado “Central Municipal”**, por el cual desahogó el requerimiento que le fue formulado.
5. **Documental pública** consistente en oficio INE/DS/0998/2023, signado por el Encargado de Despacho de la **Dirección del Secretariado**, a través del

⁵ Posteriormente, se recibió el escrito original, con su anexos, consistente en *Renovación de reserva de Derechos al uso exclusivo; “CONVENIO DE COLABORACIÓN E INTERCAMBIO COMERCIAL PARA POSICIONAMIENTO PUBLICITARIO (EN LO SUCESIVO EL “CONVENIO”) QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE IMPACTOS FRECUENTES, S.A. DE C.V. REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR CLAUDIA KERYGMA LARRAZÁBAL GALAVIZ (EN LO SUCESIVO “LA AGENCIA”) Y, POR OTRA PARTE, RATIO COMUNICACIÓN, S.C. REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR MANUEL CABRERA ROSAS (EN LO SUCESIVO “LA REVISTA”) CONJUNTAMENTE DENOMINADAS COMO LAS “PARTES”), CONFORME A LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.* y número 92, mayo 2023, Año 11, de la revista CM Central Municipal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

cual, remitió **acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/180/2023**, relativa a la solicitud que se le formuló, sobre la certificación de enlace electrónico correspondiente al canal de *Milenio* en el portal de YouTube.

6. **Documental pública** consistente en correo electrónico remitido por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Morelos, por medio del cual, en archivo digital, adjuntó **acta circunstanciada AC09/INE/MOR./05-06-2023**, relativa a la solicitud que se le formuló, sobre la certificación de la colocación de los espectaculares denunciados.
7. **Documental privada** consistente en escrito firmado por la apoderada legal de **Milenio Diario, S.A. de C.V.**, por el cual desahogó el requerimiento que le fue formulado.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la *Sala Superior*, en el que sostuvo que, para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.⁶

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

1. **MORENA** informó que no ha ordenado, solicitado o contratado la colocación y/o difusión de espectaculares, ni ha solicitado a militantes, simpatizantes, funcionarios públicos y/o integrantes de los órganos del partido realizar la contratación de espectaculares con el nombre e imagen del Adán Augusto López Hernández. Asimismo, niega cualquier relación contractual, laboral o de cualquier otra índole con la revista "CM Central Municipal".
2. **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**, informó que el diecisiete de mayo del presente año no concedió entrevista a ningún medio de comunicación. Asimismo, que no tiene relación alguna, de ningún tipo, con la revista "CM Central Municipal", siendo que desconoce porque la referida revista hace un uso indebido de su nombre e imagen.

⁶ SUP-REP-183/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

3. El Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, informó que de la revisión a la documentación que obra en esa Unidad no existe información relativa a la colocación de espectaculares con la imagen y nombre del Secretario de Gobernación, así como de la entrevista materia de denuncia.
4. Ratio Comunicación, Sociedad Civil informó que la imagen que se publicita en diversos espectaculares corresponde a la portada de su revista número 92, año 11, mayo de 2023. En dicho número, a su decir, existe un reportaje central que versa sobre el trabajo del Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, especialmente cuanto éste suplió, en diversas actividades, al Presidente de la República. Además, a su decir, dicho número contiene una colaboración especial que versa, también, respecto del mismo tema.

Señala que ninguna persona física o moral ajena a ese medio de comunicación participó en la elaboración y diseño de la publicidad realizada, la cual se lleva a cabo en espectaculares, transporte público y casetas publicitarias.

Se tiene contemplado que la campaña publicitaria llegue a su fin el próximo veintinueve de junio de dos mil veintitrés, respecto a la publicación de mérito (número 92).

5. Oficialía Electoral certificó el contenido del enlace <https://www.youtube.com/shorts/S-v0IW3W8Rc>, correspondiente a la entrevista en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social YouTube, con el contenido siguiente:

Masculino: mire yo voy a hacer este presidente y voy a hacer el que continúe la transformación que consolide la transformación.

Femenina: ¿Usted va a ser presidente?

Masculino: Si.

Femenino: ¿De la República?

Masculino: Aunque me multe el INE.

Femenina: la siguiente pregunta entonces es, ¿Vas a ser el heredero del presidente o va a sr un presidente distinto, independiente, el presidente ya les va a dejar tareas, el presidente dice voy a mandar tres reformas antes de irme y usted solamente va a ser un presidente con personalidad propia?

Masculino: Mire yo creo que la transformación que el país inició el presidente Andrés Manuel López Obrador debe de continuar, debe de consolidarse, se ha avanzado muchísimo, pero desde luego que todavía largo el trecho para que quede plenamente consolidada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

6. En acta circunstanciada AC09/INE/MOR./05-06-2023, se certificó la existencia y colocación de los espectaculares denunciados.

7. Milenio Diario, S.A. de C.V., en esencia, informó que la entrevista sobre la cual se le requirió en el presente asunto se realizó en fecha 11 de mayo del presente a las 17:00 horas, misma que fue transmitida por el canal "Milenio Televisión" en el espacio descrito e identificado como "Café Milenio".

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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 Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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.***⁷

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

Libertad de expresión y libertad informativa

El artículo sexto de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

De igual forma refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo séptimo constitucional señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Por su parte, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal conciben de manera homogénea a tales libertades en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o **en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o **en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dispone que el ejercicio de dicho derecho **no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública.

También señala, que **no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁸ ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones.⁹

En esa sintonía, el artículo 78 bis, de la Ley General del Sistema de Medios de

⁸ En adelante, Corte Interamericana.

⁹ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Impugnación en Materia Electoral, dispone que, a fin de **salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.**

Es decir, la libertad de trabajo implica al mismo tiempo la posibilidad de desplegar la publicidad relacionada con la actividad o profesión que se ejerce¹⁰.

Lo que se traduce en el derecho de cualquier persona física o jurídica a invertir los recursos que considere pertinentes en ***Libre ejercicio del periodismo***

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en el sentido de que la libertad de expresión, ***en todas sus formas y manifestaciones*** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a ***todas las personas***; asimismo, que toda persona *tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma.*

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85 conocida como *la Colegiación Obligatoria de Periodistas*, determinó que el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y **una función social**. Esto, porque la labor periodística implica buscar, recibir y difundir información y los medios de comunicación en una sociedad democrática son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión e información; por lo que resulta indispensable que busquen las más diversas informaciones y opiniones.

Lo anterior incluye, como se ha señalado, cualquier expresión con independencia del género periodístico de que se trate o la forma que adopte o se materialice, incluidas por supuesto, el trabajo realizado en medios audiovisuales como lo son la radio y la televisión, así como los medios impresos, tales como los periódicos y las **revistas**, cualquiera que sea su línea editorial.

Al efecto, la Corte Interamericana ha considerado que *la libertad e independencia*

¹⁰ En ese sentido, es relevante lo que Suprema Corte señaló en la resolución del amparo directo en revisión 1434/2013: “*Si la libertad de expresión protege la libertad de las personas y la manifestación de éstas a través de la emisión y difusión de expresiones por cualquier medio, y sin importar el carácter de la persona que la emite; esta Primera Sala no encuentra razón alguna para excluir de este ámbito de protección a las expresiones con contenido comercial*”, página 33 de dicha resolución. Énfasis añadido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las necesarias para asegurar la obtención de cierto fin legítimo¹¹ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹² ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales derechos se ejercen por profesionales del periodismo, a través de **cualquier medio de comunicación**, al considerar que la libre expresión garantiza el libre desarrollo de una comunicación pública donde circulen las ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática.¹³

En este tenor, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana y la del Máximo Tribunal del país, porque ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de relevancia pública, a fin de dar a conocer a la ciudadanía situaciones propias del debate público y plural.

Por eso, se ha enfatizado que tal proceder debe considerarse lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, porque en un Estado Democrático, los medios de comunicación tienen como función esencial poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos indispensables, a fin de fomentar una opinión libre e informada.¹⁴

Libertad de expresión en materia comercial

En principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional.

Ello, sin duda abarca al discurso comercial o a la libertad comercial de las empresas de toda índole, como puede ser el caso de las editoriales de medios impresos.

En ese tenor, la Suprema Corte ha señalado que aun cuando las expresiones comerciales tienen un propósito económico o comercial, que no se relaciona con un fin social o político, *“existe una presunción de que se encuentran protegidas por*

¹¹ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

¹² En adelante, Suprema Corte.

¹³ Véase Tesis XXII/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.**

¹⁴ SUP-JDC-1578/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

*el derecho fundamental a la libertad de expresión, la cual sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas. En este sentido, se considera que **las expresiones comerciales están protegidas por la libertad de expresión** por las siguientes razones: 1) en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la libertad de expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente; y, 2) en una economía de mercado es importante el libre flujo de información, esto para que los agentes económicos puedan competir libremente y los consumidores puedan tomar decisiones informadas¹⁵. (Énfasis añadido).*

Lo que se estima guarda sintonía con la libertad comercial consagrada en el artículo 5º de la Constitución Federal, en el que se establece que ninguna persona podrá ser impedida de que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, salvo que se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Lo que lleva a concluir que, conforme al criterio jurisprudencial antes sostenido, la libertad de trabajo o empresa no podría existir sin la posibilidad de exteriorizar la actividad económica que conlleva esa libertad.

Aras de proporcionar información al público en general respecto de los productos o servicios que se oferten, **siempre y cuando**, no se vulneren los derechos de los consumidores o se incurra en alguna de las restricciones que la propia Constitución Federal establece para la libertad de expresión.

Marco jurídico que resulta trascendental en cuanto a la posibilidad de que un medio de comunicación impreso pueda ser publicitado, a efecto de atraer anunciantes y lograr el mayor número de ventas, bajo determinados criterios de marketing comercial, como lo puede ser un diseño gráfico atractivo para el público al que están dirigidas.

Despliegue comercial que como ya se ha razonado encuentra asidero en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida constitucionalmente.

¹⁵ Véase la tesis de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL COMPRENDE AL DISCURSO COMERCIAL**. Primera Sala, Décima época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Semanario Judicial de la Federación, página 235.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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

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

Constitución Federal.

“Artículo 134.

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

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

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos 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-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 Federal¹⁶, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

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

¹⁶ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 siguiente¹⁷:

- La obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

¹⁷ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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.

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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 cuestiones¹⁸:

- **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 neutralidad¹⁹.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**²⁰.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares²¹.
- 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**²².
- Prohibiciones a las personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**²³.

¹⁸ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

¹⁹ 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)

²⁰ Idem

²¹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

²² 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.

²³ 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-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

- **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 neutralidad²⁴.

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

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

- **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 federal²⁵ 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 pública²⁶.

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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Miembros de la Administración Pública. Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo²⁷.

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**²⁸.

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

²⁷ 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"

²⁸ 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-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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

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

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que 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 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**²⁹.

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.

²⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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

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

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

Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

"Artículo 3.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 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

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.

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 las Jurisprudencias 4/2018 y 2/2023 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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.

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Promoción personalizada

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³⁰ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

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

³⁰ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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:³¹

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

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

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

³¹ 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-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

En este sentido, la Sala Superior³² ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos³³.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se precisó previamente, el quejoso solicitó que *la H. Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tome las medidas cautelares consistentes en ordenar el retiro de la publicidad realizada mediante redes sociales y/o medios periodísticos, mismos que se apreciable que no constituyen una forma periodística, sino la promoción eminente del denunciado...*; ello, porque *...resulta evidente la intención de posicionar al actual Secretario de Gobernación, y al Partido MORENA, en las Elecciones Presidenciales del 2024, toda vez que de continuar con la difusión de los promocionales que por esta vía se denuncian, se vulneraría la libertad de sufragio, así como la equidad que debe existir dentro del proceso democrático de este mecanismo de participación ciudadana*".³⁴

a) Colocación de espectaculares con la portada de la revista "Central Municipal"

El denunciante indica que, en cuatro puntos del municipio de Cuernavaca, Morelos, se percató de la instalación del mismo número de espectaculares con las mismas características, tales como la imagen del Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, vistiendo una guayabera color blanca; alzando la mano en modo

³² Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

³³ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

³⁴ Visible a página 28 del escrito de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de saludo; rodeado de una multitud de personas de distintos sexos; la cual, a decir del denunciante abarca un noventa por ciento de la publicidad.

Asimismo, el denunciante señala que, en la parte inferior central se encuentra la leyenda **ADÁN AUGUSTO LÓPEZ define prioridades: Seguridad, empleo y lucha contra la corrupción**, en letras color rojo y negro. Por último, destaca que en la parte izquierda se encuentra la imagen de la portada de un ejemplar de la revista "Central Municipal", con la leyenda **SUSCRÍBETE A CENTRAL**, en letras color blanco, acompañado de un enlace electrónico.

Al respecto, del escrito de queja, se puede advertir que los espectaculares denunciados son del tenor siguiente:



Imagen representativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

En los mismos se advierte:

- ❖ La imagen de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación.
- ❖ Las palabras “ADÁN AUGUSTO LÓPEZ”.
- ❖ En letras color blanco las palabras SUSCRÍBETE A CENTRAL.

El denunciante refiere que los espectaculares denunciados se localizan en las siguientes ubicaciones:

- Ubicado en la carretera Cuernavaca-CDMX, a la altura de la colonia Paraíso del municipio de Cuernavaca, Morelos, en dirección del Norte al Sur de Cuernavaca, a veinte metros de un puente peatonal con estructura metálica color blanco. **Geolocalización: 18.954674,-99.197544**
- Ubicado en Avenida Ahuatepec, número 64^a, colonia Antonio Barona, C.P. 62320, Cuernavaca, Morelos, al borde de la autopista, a la altura de una distribuidora de concretos de cementos Moctezuma. **Geolocalización: 18.958438179733665,-99.20792897116446**
- Ubicado en la autopista Ciudad de México de dirección de norte a sur en colonia Tulipanes, C.P. 62326, Cuernavaca, Morelos; en dirección de norte a sur, a veinte metros de un puente peatonal blanco. **Geolocalización: 18.954983,-99.198363**
- Ubicado en la carretera Ciudad de México-Cuernavaca, CP 62370, a cincuenta metros del entronque de Avenida Plan de Ayala. **Geolocalización: 18.924386629788856,-99.20280307643529**

Esto es, el denunciante señala que los espectaculares materia de controversia se encuentran ubicados en Cuernavaca, Morelos, lo cual fue constatado por personal de este Instituto en Morelos, cuyo resultado quedó asentado en acta circunstanciada AC09/INE/MOR./05-06-2023; además, el apoderado legal de **Ratio Comunicación, Sociedad Civil**, titular de los derechos de uso exclusivo del medio de comunicación (revista de publicación periódica) denominado “Central Municipal”, a su escrito de contestación al requerimiento que se le formuló, adjuntó “*CONVENIO DE COLABORACIÓN E INTERCAMBIO COMERCIAL PARA POSICIONAMIENTO PUBLICITARIO...*” en el que se advierte en la cláusula PRIMERA que *LA AGENCIA publicitara el contenido de LA REVISTA determine en, al menos, 304 sitios denominados “Espectaculares”, 50 sitios denominados “Kioskos” publicitarios y 50 sitios denominados “Integrales” en transporte público tipo autobús, todos dentro*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

del territorio nacional, por el periodo de, al menos, un mes calendario.³⁵
[Énfasis añadido]

Respecto de dicha publicidad, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, puesto que, desde una perspectiva preliminar y con base en las constancias del expediente, por sí solo, el material denunciado constituye presuntamente **publicidad de una revista relacionada con su actividad periodística**, a través de la cual se da a conocer la edición de mayo de dos mil veintitrés de la revista “CENTRAL MUNICIPAL”, lo cual está amparado en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida constitucionalmente, al no existir elemento en el expediente que apunte a una conclusión en sentido distinto.

En efecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la publicidad difundida a través de espectaculares corresponde con la revista denominada “CENTRAL MUNICIPAL”, lo cual es coincidente con lo señalado por la persona moral denominada *RATIO COMUNICACIÓN, SOCIEDAD CIVIL*, titular de la revista denominada “Central Municipal”, que señaló que el anuncio espectacular al que se hace alusión corresponde con la portada de su publicación correspondiente a la número 92, año 11, mayo de 2023.

Por lo anterior, se estima de forma preliminar, que dicha publicidad corresponde a un ejercicio periodístico, y a su posible estrategia comercial.

Así, de la información que obra en autos, esta autoridad no tiene elementos que lleven a considerar que Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación haya ordenado, instruido o contratado la propaganda denunciada, ni tampoco se tienen elementos que, desde una perspectiva preliminar, desvirtúen la presunción constitucional de **legitimidad del ejercicio periodístico**.

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que, bajo la apariencia del buen derecho, por sí sola, la publicidad en espectaculares para llevar a cabo la estrategia publicitaria de la publicación de la revista denominada “Central Municipal”, debe considerarse amparada por la libertad comercial que tiene dicho medio de comunicación, así como en su libertad de expresión de difundir opiniones.

³⁵ Visible a página 3 del “CONVENIO DE COLABORACIÓN E INTERCAMBIO COMERCIAL PARA POSICIONAMIENTO PUBLICITARIO (EN LO SUCESIVO EL “CONVENIO”) QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE IMPACTOS FRECUENTES, S.A. DE C.V. REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR CLAUDIA KERYGMA LARRAZÁBAL GALAVIZ (EN LO SUCESIVO “LA AGENCIA”) Y, POR OTRA PARTE, RATIO COMUNICACIÓN, S.C. REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR MANUEL CABRERA ROSAS (EN LO SUCESIVO “LA REVISTA”) CONJUNTAMENTE DENOMINADAS COMO LAS “PARTES”, CONFORME A LAS SIGUIENTES DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Al respecto, es importante destacar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la manifestación de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, además de que no se puede violar la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Así, debe considerarse que la libertad de expresión, como derecho fundamental, permite a las personas manifestar libremente ideas, así como poder buscar y recibir cualquier tipo de información, dentro de la que se encuentra el ámbito político, siempre y cuando se respeten las reglas previstas en la legislación encaminadas, principalmente a respetar el derecho de terceros, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Respecto de la naturaleza de las revistas la Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-43/2017, refirió:

130. Así, **las revistas** son medios impresos de circulación masiva, producidas periódicamente, pero hay que acentuar que a su vez son productos comerciales y medios de venta;³⁶ por lo que destacan por su calidad visual.

131. Para comprender mejor la función de la revista como medio de comunicación masiva, podemos señalar sus principales características:³⁷

- La revista puede emplear diversos géneros periodísticos, entre ellos **análisis de acontecimientos noticiosos**.
- Son diseñadas para alcanzar grupos demográficos específicos como: grupos ocupacionales, grupos de interés, grupos políticos, entre otros.
- Las revistas guardan una estrecha **relación con las tendencias sociales, demográficas y económicas**, esto significa que las revistas para permanecer en el gusto de la gente deben actualizar constantemente su imagen, su contenido y su publicidad, y orientarlas a la satisfacción de las necesidades del consumidor.

132. En el ámbito de la comunicación, las revistas son un medio de comunicación permanente que selecciona a sus lectores y todos los públicos ven satisfechas sus personales necesidades, pues las hay de todos los gustos y tópicos.³⁸

De la misma manera, en la resolución aludida, la Sala Regional Especializada, refirió que dentro de la estructura publicitaria de las revistas se encuentra la portada,

³⁶ Beltrán y Cruces, Raúl, *Publicidad en Medios Impresos*, Editorial Trillas, 7ª edición, México 2014, p. 57.

³⁷ Domínguez Goya Emelia, *Medios de Comunicación Masiva*, Red Tercer Milenio, México 2012, pp. 40-42 Consultable en la dirección URL http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios_de_comunicacion_masiva.pdf

³⁸ Beltrán y Cruces, Raúl, *Op.cit.* p 59.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

que es utilizada para despertar el interés del público y de manera preponderante informar sobre el contenido de la revista.

Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia 15/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.**

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 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.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-95/2023.**

II. Entrevista en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social YouTube, con enlace <https://www.youtube.com/shorts/S-v0IW3W8Rc>

De la información que obra en autos, se advierte que, en el canal de YouTube de “Milenio”, es visible una entrevista a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, cuyo contenido fue certificado por Oficialía Electoral de este Instituto en acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/180/2023; misma que, conforme a lo informado por **Milenio Diario, S.A. de C.V.** *se realizó en fecha 11 de mayo del presente a las 17:00 horas, misma que fue transmitida por el canal “Milenio Televisión” en el espacio descrito e identificado como “Café Milenio”.*

En el caso, las expresiones materia de denuncia que, en su caso emitió Adán Augusto López Hernández en la entrevista con el medio informativo “Milenio”, ocurrieron en fecha pasada, por lo que, se trata de **actos consumados de manera irreparable**, respecto de las cuales no es posible emitir una medida cautelar.

En efecto, el denunciante señala que, en la entrevista con el medio informativo “Milenio”, Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, emitió expresiones en las que supuestamente detalla de sus aspiraciones para ocupar el cargo de titular del Ejecutivo Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Esto es, una presunta manifestación relativa a una aspiración a una candidatura o cargo de elección popular, sin embargo, como se refirió anteriormente, dicha entrevista ocurrió en fecha pasada, por lo que esas supuestas manifestaciones ya fueron emitidas, sin que existan indicios que hagan suponer a esta autoridad que va a volver a ocurrir su emisión, **por lo que 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.

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.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-72/2023, ACQyD-INE-76/2023 y ACQyD-INE-87/2023.**

A mayor abundamiento, del análisis preliminar, se estima que la entrevista materia de inconformidad se encuentra tutelada por la **presunción de licitud de la que goza la labor periodística.**

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2018³⁹, de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, *en la que, se establece que la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.*

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el material que contiene las manifestaciones denunciadas se encuentra alojado en una publicación realizada en el canal de YouTube del medio informativo "Milenio".

³⁹ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2018&tpoBusqueda=S&sWord=15/2018>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

En ese sentido, en un análisis en **sede cautelar**, se advierte que al ser una publicación que se difundió a través del sitio Web del medio informativo “Milenio”, dirigida 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.

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, la publicación con el contenido denunciado no se encuentra de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de una publicación realizada en **fecha pasada y que requiere de una búsqueda detallada** por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarla.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-75/2023** y **ACQyD-INE-87/2023**.

III. 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:

“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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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.**"

Finalmente, cabe señalar que 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.

IV. Solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

Por otra parte, el **Partido Acción Nacional** solicitó el dictado de "TUTELA PREVENTIVA, que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretende inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos en las próximas elecciones presidenciales del 2024".⁴⁰

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta igualmente **improcedente**, ya que, de un análisis preliminar, **no se advierte una base aparente de ilicitud que justifique el dictado de tutela preventiva** y, porque, además, versa sobre **hechos futuros de realización incierta**.

En efecto, si bien se encuentra acreditada la existencia de una revista que incluye el nombre e imagen de Adán Augusto López Hernández, cuya portada es difundida a través de espectaculares, por la revista "Central Municipal", así como la celebración de un entrevista difundida en el canal del medio de comunicación MILENIO de la red social YouTube, lo cierto es que, **no se advierte una base aparente de ilicitud que justifique el dictado de tutela preventiva sobre los hechos materia de estudio**.

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.

⁴⁰ Visible a página 29 del escrito de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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:

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

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

En el caso, cómo se indicó, si bien se acreditó la existencia de una revista que incluye el nombre e imagen de Adán Augusto López Hernández, cuya portada es difundida a través de espectaculares, por la revista “Central Municipal”, así como la celebración de un entrevista difundida en el canal de YouTube del medio de comunicación MILENIO, lo cierto es que, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas por parte de los presuntos responsables, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en la contratación de espectaculares que incluyan el nombre e imagen del Secretario de Gobernación Adán Augusto López Hernández o la celebración de entrevistas en las que participe el servidor público denunciado, en los términos denunciados en el presente asunto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

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 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 que adopte la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023**, **ACQyD-INE-45/2023**, **ACQyD-INE-50/2023** y **ACQyD-INE-70/2023**, **ACQyD-INE-76/2023** y **ACQyD-INE-87/2023**.

V. Supuesta *culpa in vigilando*.

Finalmente, respecto a la presunta *culpa in vigilando* atribuible al partido político MORENA, con relación a las conductas que se atribuyen al Secretario de Gobernación Adán Augusto López Hernández, se considera que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que **atañe al fondo** del asunto.

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

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 sancionador⁴¹.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

⁴¹ 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-99/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/MOR/232/2023

Electoral; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Son **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas por el **Partido Acción Nacional**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el nueve de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ