



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EBIGAI MARTIÑÓN HERNÁNDEZ, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, POR LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA, ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023 Y SUS ACUMULADOS UT/SCG/PE/EMH/CG/270/2023 y UT/SCG/PE/EMH/CG/289/2023

Ciudad de México, a dieciséis de junio de dos mil veintitrés.

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

UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023

I. DENUNCIA. El siete de junio de dos mil veintitrés, Ebigai Martiñón Hernández, por propio derecho, presentó queja mediante la cual denunció:

- Promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña por parte de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación, derivado de la contratación, difusión y/o tolerancia de su aparición en anuncios espectaculares de la revista Mundo Ejecutivo en los que se aprecia su imagen y nombre, ubicados en Hidalgo.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que se ordene el retiro de los espectaculares y que se conmine al denunciado a dejar de realizar por sí o a través de terceros actos de la misma naturaleza.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS.

El ocho de junio de dos mil veintitrés, se registró la denuncia con número de expediente **UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023**, se acordó reservar la admisión y emplazamiento, y se ordenó hacer constar la existencia de espectaculares en el estado de Hidalgo. Además, se requirió información al Secretario de Gobernación y al representante legal de Grupo Internacional Editorial S.A. de C.V., Editor de la Revista Mundo Ejecutivo.

UT/SCG/PE/EMH/CG/270/2023

III. DENUNCIA. El trece de junio de dos mil veintitrés, Ebigai Martiñón Hernández, por propio derecho, presentó escritos de queja mediante los cuales denunció:

- Promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña por parte de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación, derivado de la contratación, difusión y/o tolerancia de su aparición en anuncios espectaculares de la revista Mundo Ejecutivo en los que se aprecia su imagen y nombre, ubicados en Baja California y Tabasco.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que se ordene el retiro de los espectaculares y que se conmine al denunciado a dejar de realizar por sí o a través de terceros actos de la misma naturaleza.

IV. REGISTRO, ACUMULACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS. Mediante acuerdo de trece de junio de dos mil veintitrés, se registró la denuncia con número de expediente **UT/SCG/PE/EMH/CG/270/2023**, se acordó acumular el expediente al referido en el **punto I** del presente acuerdo, así como reservar la admisión y emplazamiento. Además, se ordenó hacer constar la existencia de los espectaculares denunciados en Baja California y Tabasco, y se requirió información al representante legal de Grupo Internacional Editorial S.A. de C.V., Editor de la Revista Mundo Ejecutivo.

UT/SCG/PE/EMH/CG/289/2023

IV. DENUNCIA. El catorce de junio de dos mil veintitrés, Ebigai Martiñón Hernández, por propio derecho, presentó escritos de queja mediante los cuales denunció:

- Promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de campaña por parte de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación, derivado de la contratación, difusión y/o tolerancia de su aparición en anuncios espectaculares de la revista Mundo Ejecutivo en los que se aprecia su imagen y nombre, ubicados en Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, a efecto de que se ordene el retiro de los espectaculares y que se conmine al denunciado a dejar de realizar por sí o a través de terceros actos de la misma naturaleza.

V. REGISTRO, ACUMULACIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS. Mediante acuerdo de quince de junio de dos mil veintitrés, se registró la denuncia con número de expediente **UT/SCG/PE/EMH/CG/289/2023**, se acordó acumular el expediente al referido en el **punto I** del presente acuerdo, así como reservar la admisión y emplazamiento. Además, se ordenó hacer constar la existencia de los espectaculares denunciados en Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, y se requirió información al representante legal de Grupo Internacional Editorial S.A. de C.V., Editor de la Revista Mundo Ejecutivo.

VI. ADMISIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El quince de junio del dos mil veintitrés, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento, y se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares formulada por la autoridad sustanciadora, a la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

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

En el caso, esta autoridad electoral nacional asume competencia para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia violación a lo dispuesto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 446, párrafo 1, inciso b); 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como presuntos actos anticipados de campaña con impacto en el proceso electoral federal 2023-2024.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se precisó, Ebigai Martiñón Hernández por propio derecho, denunció la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la realización de actos anticipados de campaña por parte de Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación, derivado de la contratación, difusión y/o tolerancia de su aparición en anuncios espectaculares de la revista Mundo Ejecutivo en los que se aprecia su imagen y nombre, ubicados en Hidalgo, Baja California, Tabasco, Guerrero, Oaxaca y Veracruz.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS APORTADAS POR LA QUEJOSA

Del escrito de queja analizado de forma integral, se deducen las siguientes:

- 1. Documental pública.** Consistente en las certificaciones de los espectaculares denunciados.
- 2. Técnica.** Consistente en las imágenes insertas en los escritos de queja.
- 3. Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que integran el expediente en lo que sean favorables a sus intereses.
- 4. Presuncional.** En su doble aspecto legal y humana, consistente en todo lo que se pueda deducir de los hechos comprobados en lo que beneficie a sus intereses.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- **Documental pública,** consistente en el acta circunstanciada INE/OE/JD06/HGO/CIRC/003/2023 de doce de junio de dos mil veintitrés, instrumentada por personal de la 06 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Hidalgo, en la que se hizo constar respecto a la verificación de los espectaculares lo siguiente:
 - a) Circón 124, Punta Azul, 42039 Pachuca de Soto, Hidalgo, se apreció que en esa dirección no se advirtió un espectacular, sin embargo, a cien metros, en un inmueble de la calle Esmeralda de la colonia Punta Azul, a un costado del Boulevard del Minero, frente al edificio de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

Secretaría de Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad Municipal, se observó un espectacular con las características denunciadas.

- b) Confucio 6, Amp. Santa Julia 3ra. Secc, Amp Santa Julia, 42080 Pachuca de Soto, Hidalgo, no se advirtió un espectacular, sin embargo, en las inmediaciones se advirtió un anuncio espectacular en la manzana formada por las calles Confucio, Ferrocarril Central, Boulevard Luis Donald Colosio y Abraham, donde solo se observó publicidad comercial de una empresa de telefonía.
- **Documental privada.** Consistente en escrito de Adán Augusto López Hernández, a través del cual refiere que ha tenido conocimiento de existencia de espectaculares promocionales de la revista Mundo Ejecutivo, y refiere no tener vínculo directo o indirecto, con el financiamiento, existencia o colocación de los espectaculares, es decir, presenta deslinde respecto de dicha propaganda.
 - **Documental Pública,** consistente en oficio 100.-242, suscrito por Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, en el que con base en los requerimientos formulados contestó lo siguiente:
 - *Informo que mi persona no ha concedido ninguna entrevista ni ha tenido relación alguna (mucho menos contractual), así como tampoco he utilizado el uso de mi nombre e imagen, a la persona moral "Mundo Ejecutivo", de allí que se niegue en sus términos lo cuestionado.*
 - **Documental privada.** Consistente en escrito de Alejandro Coratella Cuevas, apoderado legal de GRUPO INTERNACIONAL EDITORIAL, S.A. DE C.V., titular de los derechos al uso exclusivo de la revista "Mundo Ejecutivo", en el que en base a los requerimientos formulados contestó lo siguiente:
 - *La revista "MUNDO EJECUTIVO", la cual presuntamente se publicita en diversos espectaculares en la ciudad de Hidalgo, y en donde se observa la imagen de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, sí contiene reportaje de dicha persona del servicio público.*
 - *Anexa ejemplar de la revista en formato pdf el cual contiene la entrevista.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

- *La estrategia publicitaria de la edición en comento se realizó conforme a los términos y condiciones de los convenios de intercambio comercial con fines de posicionamiento publicitario que mi representada tiene suscritos, en ejercicio de la libertad comercial que asiste a cualquier persona física o moral en el Estado mexicano. Para todo lo dicho se adjuntan copia de los convenios referidos.*
- *El sistema de ventas es: venta en locales cerrados, suscripciones y puntos de voceadores.*
- *El periodo de publicidad ha sido de mayo a junio 2023 y actualmente sí se sigue difundiendo en algunas entidades del país.*
- *El personaje en cuestión es un elemento clave para el desarrollo del país, por ende, un interés para nuestra nutrida audiencia, de ahí la relevancia de buscarlo para lograr la entrevista.*
- *Negó que Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, o algún otro servidor público, partido político, o persona física o moral que se haya presentado en representación de la primera de los mencionados, o a nombre propio participó en la elaboración y diseño de la publicidad que se observa en la revista "MUNDO EJECUTIVO" en la que se utiliza su imagen.*
- *Negó haber contratado con Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, o algún otro servidor público, partido político, o persona física o moral que se haya presentado en representación del primero de los mencionados o a nombre propio, los términos en que se publicaría la revista "MUNDO EJECUTIVO", con la imagen del Secretario de Gobernación.*
- *La estrategia publicitaria de la edición en comento se realizó conforme a los términos y condiciones de los convenios de intercambio comercial con fines de posicionamiento publicitario que mi representada tiene suscritos con HUB 32 PUBLICIDAD S.A. DE C.V. y con AVM STRATEGIC VISUAL SOLUTIONS S.A. DE C.V., en ejercicio de la libertad comercial que asiste a cualquier persona física o moral en el Estado mexicano. Para todo lo dicho se adjunta copia de los convenios referidos.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

- *Afirma que la revista "MUNDO EJECUTIVO" ordinariamente se distribuye para su venta, a nivel nacional.*
- *Negó que el Secretario de Gobernación, o algún otro servidor o ente público, partido político, o persona física o moral que se haya presentado en representación del primero de los mencionados o a nombre propio, participó en la erogación de los costos de publicidad de la revista "MUNDO EJECUTIVO" en la que se utiliza la imagen de la persona del servicio público denunciada.*
- *La Revista Mundo Ejecutivo es una publicación editada mensualmente en formato digital y/o impreso, cuyos contenidos se enfocan en temas de interés periodístico o informativo para ciertos segmentos del mercado de lectores interesados en los temas que se abordan como negocios, economía, política y finanzas.*
- *Se hizo la misma publicidad que ordinariamente se hace con los demás números de la revista.*
- *La estrategia publicitaria de la edición en comento se realizó conforme a los términos y condiciones de los convenios de intercambio comercial con fines de posicionamiento publicitario que mi representada tiene suscritos con HUB 32 PUBLICIDAD S.A. DE C.V. y con AVM STRATEGIC VISUAL SOLUTIONS S.A. DE C.V., en ejercicio de la libertad comercial que asiste a cualquier persona física o moral en el Estado mexicano. Para todo lo dicho se adjunta copia de los convenios referidos.*
- *El periodo de difusión de la publicidad denunciada en el espectacular es del 27 de mayo al 27 de junio 2023.*
- *No existen facturas, solo los convenios de intercambio mencionados.*
- *El tiraje es de 51 mil ejemplares impresos y el precio de cada revista es de \$80.00 (ochenta pesos 00/100 M.N.)*
- *Si se hizo la misma publicidad que ordinariamente se hace con los demás números de la revista.*

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación desconoció haber concedido una entrevista a la revista Mundo Ejecutivo.
- La existencia de colocación de espectaculares con la propaganda denunciada, en al menos una ubicación en el estado de Hidalgo, según lo asentado en el acta circunstanciada INE/OE/JD06/HGO/CIRC/003/2023 de doce de junio de dos mil veintitrés.
- De la respuesta de la Secretaría de Gobernación, como del apoderado legal de GRUPO INTERNACIONAL EDITORIAL, S.A. DE C.V. no se advierte indicio de algún pago o retribución por el reportaje sobre Adán Augusto López Hernández y su difusión.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que 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.¹

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.

¹ SUP-REP-183/2016.

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

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.

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

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

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

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

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

CUARTO. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LA QUEJOSA

I. MARCO NORMATIVO

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.

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 públicas.

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 Humanos³ 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.⁴

En esa sintonía, el artículo 78 bis, de la Ley General del Sistema de Medios de 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 ejerce⁵.

³ En adelante, Corte Interamericana.

⁴ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

⁵ 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

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 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 legítimo⁶ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales

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.

⁶ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

⁷ En adelante, Suprema Corte.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

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.⁸

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.⁹

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 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*

⁸ 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.**

⁹ SUP-JDC-1578/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

*económicos puedan competir libremente y los consumidores puedan tomar decisiones informadas*¹⁰. (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.

Principio de imparcialidad y prohibición de promoción personalizada

Por otra parte, el artículo 134 de la Constitución Federal establece reglas generales, de carácter restrictivo, relacionadas con la propaganda que difundan los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública, así como cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno y específicamente prohíbe la utilización de propaganda gubernamental con fines que no sean institucionales, informativos, educativos o de orientación social, así como

¹⁰ 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-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

aquella que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público a fin de no influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos.

En los párrafos séptimo y octavo del mencionado artículo 134 constitucional, se tutela desde el orden constitucional, los principios de equidad e imparcialidad a los que están sometidos los servidores públicos en el ejercicio de la función que realizan, con el objeto de evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral.

Cabe señalar que el principio de neutralidad de los poderes públicos se encuentra recogido en forma amplia en la Constitución Federal, y de esa suerte, cualquier actividad que conlleve el empleo de recursos públicos está sujeta en todo momento a tal mandato, por lo que los servidores públicos deben abstenerse de utilizar recursos públicos para fines electorales.

Así, la Sala Superior¹¹ ha señalado que las restricciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto, **menos aún, cuando su aparición en los medios de comunicación, se deba al ejercicio periodístico.**

Por ello, la finalidad de esa previsión constitucional, es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen esos servidores, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados.¹²

Actos anticipados de precampaña y campaña

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo tercero señala que son actos anticipados de campaña las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que

¹¹ En el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-751/2015**.

¹² Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o bien, expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Asimismo, dicho precepto señala que son actos anticipados de precampaña, las expresiones realizadas en cualquier modalidad y momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.

En ese tenor, la Sala Superior de este Tribunal Electoral¹³ ha sostenido que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra, por lo que esos actos pueden realizarse antes de tales etapas, incluso antes del inicio del proceso electoral.

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:¹⁴

- 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 o candidata para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O

¹³ En la tesis XXV/2012, cuyo rubro es "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL".

¹⁴ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

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

La Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SER-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

- i) 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 unívoca o inequívoca, y
- ii) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta oposición política o en contra de otra, no se debe estar a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto.

Al respecto, la jurisprudencia 37/2010, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican

II. Material denunciado

Como se señaló, de las constancias de autos se advierte de manera cierta la existencia de, al menos, un espectacular con la propaganda objeto de denuncia, conforme a lo siguiente:

Ubicación	Entidad	Imagen representativa
Circón 124, Punta Azul, 42039 Pachuca de Soto, Hidalgo, se apreció que en esa dirección no se advirtió un espectacular, sin embargo, a cien metros, en un inmueble de la calle Esmeralda de la colonia Punta Azul, a un costado del Boulevard del Minero, frente al edificio de la Secretaría de Seguridad Pública,	Hidalgo	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

Tránsito y Vialidad Municipal, se observó un espectacular con las características denunciadas.		
--	--	--

El contenido del espectacular denunciado, es el siguiente:



De lo anterior, se advierte:

- Al extremo izquierdo la frase: "48 AÑOS GRUPO MUNDO EJECUTIVO SUSCRÍBETE"
- Al centro lo que parece ser una portada de revista, con la imagen de una persona del sexo masculino y el siguiente texto: "MUJER EJECUTIVA ELLAS PARTICIPAN CON EL 60.3% EN EL COMERCIO DE ARTESANÍAS EN MÉXICO; MUNDO EJECUTIVO EDICIÓN ESPECIAL; MÉXICO ES EL 5º LUGAR ENTRE LOS 12 PAÍSES MEGADIVERSOS DEL MUNDO LO QUE LO HACE ATRACTIVO PARA EL NEARSHORING; ADÁN AUGUSTO LÓPEZ LA 4T BUSCA SUCESOR ¿SERÁ ÉL?; UNIDAD Y LEALTAD PARA CONSOLIDAR LA TRANSFORMACIÓN; 48 AÑOS GRUPO MUNDO EJECUTIVO".
- Al extremo derecho del espectacular se observa: "LA 4T BUSCA SUCESOR ¿SERÁ ÉL? "

III. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, puesto que, desde una perspectiva preliminar y con base en las constancias del expediente, el material denunciado constituye **publicidad de una revista relacionada con su actividad periodística**, a través de la cual se da a conocer una nota periodística que dicha revista realizó sobre Adán Augusto López Hernández, así como ciertos datos de su trayectoria política, invitando a la ciudadanía a que adquiera dicho ejemplar, 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, en primer lugar, se reitera que el denunciado negó haber participado en entrevista alguna para la revista MUNDO EJECUTIVO; también se destaca que el Secretario de Gobernación se deslindó de cualquier acción o estrategia comercial de la revista para difundir alguna entrevista o nota periodística relacionada con su persona.

Aunado a lo anterior, de la revisión a la página de internet de la revista MUNDO EJECUTIVO¹⁵, se aprecia la siguiente información:



Sitio web	http://mundoejecutivo.com.mx/
Sectores	Producción y distribución de medios de difusión
Tamaño de la empresa	De 201 a 500 empleados
Sede	Cauhtémoc, Distrito Federal
Tipo	De financiación privada
Especialidades	B2B, Business, Journalism, News, Events, Marketing, Digital y Finanzas

De igual forma, en la imagen principal se advierten siete apartados denominados: Mujer Ejecutiva, Mundo Político, Economía y Finanzas, Empresas, Tecnología, Finanzas Personales y La Revista.

¹⁵ <https://mundoejecutivo.com.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS**

Lo anterior es relevante, porque pone en evidencia que entrevistas y notas periodísticas como la realizada en este caso -y la estrategia comercial para vender la revista en la que se contiene la misma- no es una actividad ajena o diferente a las actividades periodísticas de las que se ocupa MUNDO EJECUTIVO.

Así, de la información que obra en autos, esta autoridad no tiene elementos que lleven a considerar que Adán Augusto López Hernández, ordenara, instruyera o contratara la propaganda denunciada que tuvo como origen una nota periodística sobre su trayectoria política, 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, la publicidad contratada en espectaculares para llevar a cabo la estrategia publicitaria de la citada revista, debe considerarse amparada por la libertad comercial que tiene dicho medio de comunicación, así como en su libertad de expresión de difundir un reportaje – entrevista que forma parte de la edición que promueve, realizado a Adán Augusto López Hernández, sin que, del análisis preliminar a la propaganda denunciada, se advierta alguna expresión, palabra o manifestación, que tenga por objeto hacer un llamado al voto a favor o en contra de una determinada candidatura, partido político, que presente propuestas de campaña específicas, o alguna precandidatura o candidatura, por lo que no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y/o campaña, como lo refieren los quejosos.

No es óbice a lo anterior, que la denunciante haya señalado que el servidor público denunciado haya externado su deseo de contender para la candidatura a la Presidencia de la República, pues tal aseveración resulta insuficiente, en sede cautelar, para desprender que la difusión de la revista denunciada contiene un acto anticipado de campaña o un posicionamiento de tipo electoral.

En ese sentido, 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;¹⁶ 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:¹⁷

- 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.¹⁸

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

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, estima que bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al contenido de los espectaculares denunciados, por sí solos, no existen elementos suficientes que

¹⁶ Beltrán y Cruces, Raúl, *Publicidad en Medios Impresos*, Editorial Trillas, 7ª edición, México 2014, p. 57.

¹⁷ 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

¹⁸ Beltrán y Cruces, Raúl, *Op.cit.* p 59.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

permitan suponer alguna violación a la normativa electoral que justifique, en este momento, el dictado de alguna medida cautelar, debido a que el material denunciado tiene características de publicidad de una revista especializada en diversos tópicos, dentro de los que se encuentra el de política, lo que, como ya se señaló, goza de un manto jurídico protector por constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. Sin que exista alguna prueba o indicio que permita advertir que se trata de promoción realizada por el servidor público denunciado o algún ente gubernamental.

Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia 15/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que es del tenor siguiente:

PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.- De lo dispuesto en los artículos 1º, 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafos 2 y 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte 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.

Cabe subrayar que el denunciado, el doce de junio de dos mil veintitrés, presentó en este Instituto un escrito de deslinde acerca de propaganda de la revista indicada en los términos siguientes:

“El suscrito tuvo conocimiento, en esta fecha, de la colocación de diversos espectaculares en los estados de Hidalgo, Yucatán, Puebla, Nuevo León y Sinaloa, en donde se hace uso indebido de mi imagen y nombre.

Por lo que lo conducente es presentar formal deslinde respecto de los siguientes espectaculares: (...)

Por lo anterior me DESLINDO respecto de los hechos señalados y se hace del conocimiento a esta autoridad que no ordené ni realicé ningún tipo de acción para la difusión del contenido señalado anteriormente, en donde se hace uso indebido de mi nombre, imagen y/o cargo público.

En ese tenor, el deslinde que por esta vía se presenta cumple con la finalidad y los requisitos legales establecidos por la norma:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

1. El deslinde es OPORTUNO, toda vez que se presenta en la fecha en que se tiene pleno conocimiento de los actos descritos, los cuales se realizaron sin que el suscrito tuviera conocimiento.

2. El deslinde es EFICAZ, pues busca evitar cualquier violación a la norma electoral, dado que las acciones señaladas, en donde se hace uso indebido de mi nombre e imagen, no corresponden a un acto que mi persona haya realizado por sí o por interpósita persona. Así, se hacen estos hechos del conocimiento de esta autoridad electoral para deslindarme de toda responsabilidad y para que esta autoridad proceda conforme a Derecho.

3. El deslinde es IDÓNEO, toda vez que no he solicitado y/o mandado a solicitar, por sí o por interpósita persona, a emitir acción similar a la que hoy me deslindo, pues se niega contundentemente dicha acción.

4. El deslinde es JURÍDICO, ya que se presenta por escrito ante la Unidad Técnica de Fiscalización, así como para efectos de lo dispuesto en el artículo 212 del Reglamento de Fiscalización, en la parte que corresponda.

5. El deslinde que se presenta es RAZONABLE, pues es la vía que, de manera ordinaria, puede tener los alcances jurídicos necesarios para generar un deslinde de responsabilidades; asimismo, se presenta con la finalidad de que no se me atribuya ningún tipo de responsabilidad sobre los hechos que se ponen de conocimiento a esta autoridad.

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

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

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

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

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

Hechos que, por este medio, pongo del conocimiento del Instituto Nacional Electoral, para que determine lo que en derecho corresponda.”

En ese sentido, si bien es cierto que la quejosa denunció la probable promoción personalizada de Adán Augusto López Hernández, en contravención al artículo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que no existen elementos al momento que permitan suponer que el denunciado haya participado en la estrategia de publicidad de la revista MUNDO EJECUTIVO, sino que simplemente se trata de una nota periodística realizada por dicho medio de comunicación.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁹ ha señalado que las restricciones a la actividad propagandística gubernamental no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que deban realizar dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto, **menos aún, cuando su aparición en los medios de comunicación, se deba al ejercicio periodístico**, como es el caso que nos ocupa.

En este sentido, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la propaganda objeto de denunciada, no constituye propaganda gubernamental sujeta a las restricciones constitucionales y legales del artículo 134 constitucional, sino que se trata de un ejercicio periodístico, sin que exista indicio alguno de la utilización de recursos públicos para llevar a cabo la entrevista o su difusión.

Lo anterior, pues la finalidad de esa previsión constitucional, es evitar que el cargo público que ostentan y los recursos públicos de que disponen esos servidores, se utilicen para fines distintos a los planeados y presupuestados por la autoridad competente, en particular, para generar un impacto en la ciudadanía, con la intención de influir en sus preferencias electorales, en detrimento del principio de equidad, en las campañas electorales y sus resultados²⁰, sin que del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, a la propaganda denunciada, este órgano colegiado advierta la existencia de algún elemento en el que se advierta un llamado a votar en favor de la funcionaria denunciada, o bien, se tenga algún elemento en autos para suponer que la entrevista realizada o su difusión por parte de la revista Mundo Ejecutivo, haya sido, como ya se señaló, con recursos públicos.

¹⁹ En el juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-751/2015**.

²⁰ Ello, de conformidad con lo señalado en la jurisprudencia 12/2015, emitida por la Sala Superior de rubro: **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

Lo anterior es armónico con lo sostenido en las resoluciones emitidas por la Sala Regional Especializada, dentro de los expedientes **SRE-PSC-116/2016**²¹, **SRE-PSC-2/2017**, **SRE-PSC-43/2017**, **SRE-PSC-61/2017**, **SRE-PSC-0191-2022** en las que se analizó la difusión comercial de diversas revistas que contenían entrevistas o reportajes de naturaleza similar al que se analiza en el presente acuerdo y en las que se determinó la inexistencia de la violación alegada.

Por último, como se expuso, al momento del dictado del presente acuerdo de las constancias de autos se tiene constancia de la existencia de un espectacular en el estado de Hidalgo, no obstante la quejosa denunció además espectaculares ubicados en los estados de Baja California, Tabasco, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, todos, de conformidad con los escritos de queja, con las mismas imágenes de aquel respecto del cual se tuvo certeza; en ese sentido, resultan aplicables para ellos las consideraciones expuestas.

Ahora bien, es importante destacar, que la decisión que se adopta en el presente asunto por parte de esta Comisión, es con base al contexto y los elementos con los que se cuentan en esta temporalidad, sin que pueda adoptarse algún criterio en lo futuro con base en la probable sistematicidad o desproporción de propaganda que pudieran vulnerar algún principio electoral en próximas contiendas.

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

- **Solicitud de medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva**

Finalmente, respecto de **la solicitud formulada por la quejosa relativa a que se comine al denunciado a dejar de realizar por sí o a través de terceros actos de la misma naturaleza**, es **improcedente**, por las razones y para los efectos que enseguida se explican y detallan.

En principio, al determinarse la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas debido a que, bajo la apariencia del buen derecho, no existe una aparente ilicitud de las conductas denunciadas como se señaló en el punto que precede, tiene como

²¹ Dicho procedimiento quedó firme, puesto que si bien se impugnó a través del **SUP-REP-188/2016**, el mismo fue objeto de sobreseimiento por parte de la Sala Superior.

consecuencia la improcedencia de la tutela preventiva solicitada al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral.

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.²²

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

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

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

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

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

²³ ÍDEM

Ahora bien, no se realiza pronunciamiento respecto de la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos denunciados, toda vez que, en atención a las particularidades del presente asunto, su análisis implicaría realizar valoraciones de fondo, que no son susceptibles de realizarse en esta instancia procedimental.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por Ebigai Martiñón Hernández respecto de espectaculares de la revista MUNDO EJECUTIVO en los que aparece la imagen de Adán Augusto López Hernández, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por la quejosa en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** de la presente resolución.

TERCERO. Se instruye al Encargado de Despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-102/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/247/2023
Y SUS ACUMULADOS

inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuarta Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciséis de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, Presidenta de la Comisión, de la 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