



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DEL ENTONCES SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DEL OTRORA JEFE DE LA UNIDAD DE POLÍTICA INTERIOR Y ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y QUIÉN RESULTE RESPONSABLE, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL PARA LA RENOVACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO 2023-2024, VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD, IMPARCIALIDAD, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023.**

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

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

**I. DENUNCIA.** El quince de junio de dos mil veintitrés, el Partido de la Revolución Democrática, mediante su representante ante el Consejo General de este Instituto, presentó queja mediante la cual denunció:

- ❖ La presunta **vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada** atribuible a **Nicolás Carlos Bellizia Aboaf**, en su carácter de **Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información de la Secretaría de Gobernación**, a favor del entonces Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, actual aspirante a obtener una candidatura al cargo de Presidente de la República en el próximo proceso electoral federal 2023-2024 por el partido político MORENA.

Lo anterior, con motivo de que, en su perfil de la red social *Twitter* *@NicoBellizia*, difundió un material audiovisual y diversas publicaciones que, desde su perspectiva, promueven de manera anticipada al entonces Secretario de Gobernación con fines electorales.

- ❖ La presunta realización de **actos anticipados de campaña** con miras al proceso electoral federal 2023-2024, atribuible a **Adán Augusto López Hernández**, en su carácter de otrora **Secretario de Gobernación**, derivado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

del beneficio obtenido con motivo de las publicaciones con fines de promoción personalizada realizadas a su favor en el perfil de la red social *Twitter* correspondiente a Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, lo cual, aparentemente ordenó y permitió.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en que *se ordene eliminar los mensajes denunciados a favor del Secretario de Gobernación y se ordene evitar desplegar conductas similares a las denunciadas, a fin de evitar generar conductas que por su sistematicidad, son actos anticipados de campaña y propaganda personalizada con fines de proceso electoral.*

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

Mediante proveído de dieciséis de junio de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023**. Asimismo, se reservó lo correspondiente a la admisión y al emplazamiento y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto se contara con la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó lo siguiente:

- Requerir a Adán Augusto López Hernández, en su carácter de otrora Secretario de Gobernación, así como a Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, información relacionada con la propaganda motivo de inconformidad.
- Requerir al Titular de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, información relacionada con Nicolás Carlos Bellizia Aboaf.
- Requerir a *Twitter INC.*, mediante quien legalmente lo represente con la finalidad de informar quien es el administrador del perfil @NicoBellizia y si la publicidad denunciada fue pagada.

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

## **III. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**

El veintisiete de junio de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso tuvo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

por recibidas las respuestas a los requerimientos de información formulados a Adán Augusto López Hernández, en su carácter de otrora Secretario de Gobernación y al Titular de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación; asimismo ordenó admitir a trámite la denuncia planteada y reservar el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

En el mismo proveído, se acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

### 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, 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 campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada en favor del entonces Secretario de Gobernación, de cara al proceso electoral federal para renovar a la persona Titular del Ejecutivo Federal.

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

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática la probable realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada** de cara al proceso electoral federal 2023-2024 para la renovación de la Presidencia de la República atribuible al entonces Secretario de Gobernación, a Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, en su carácter de Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información de la Secretaría de Gobernación y a quien resulte responsable; lo anterior, derivado de las publicaciones realizadas en el perfil de la red social *Twitter* @NicoBellizia, en la que difundió un material audiovisual y diversas publicaciones que, desde su perspectiva,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

promueven de manera anticipada al entonces Secretario de Gobernación con fines electorales.

### MEDIOS DE PRUEBA

#### OFRECIDAS POR EL QUEJOSO EN SU ESCRITO DE DENUNCIA.

1. **Documental pública.** Consistente en la certificación de los vínculos electrónicos aportados en su escrito de queja, que se detallan a continuación:

- ❖ [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_rval=1&urlredirect=/lanza-spot-deadan-funcionario-de-segob/ar2622554?v=5](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=/lanza-spot-deadan-funcionario-de-segob/ar2622554?v=5)
- ❖ [https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/lanzaspot-de-adan-funcionario-de-segob/ar2622557?v=1&Fuente=MD&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a](https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/lanzaspot-de-adan-funcionario-de-segob/ar2622557?v=1&Fuente=MD&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a)
- ❖ <https://twitter.com/rociojimenez15/status/1669014335341973506>
- ❖ <https://twitter.com/NicoBellizia/status/1664448291336261632>
- ❖ <https://twitter.com/NicoBellizia/status/1666829882540826624>

2. **Documentales públicas.** Consistentes en los informes que emitan tanto Adán Augusto López Hernández, en su carácter de Secretario de Gobernación, como Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, en su carácter de Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información de la Secretaría de Gobernación.

3. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo de su denuncia, en todo lo que beneficie a la parte que representa y del interés público.

4. **Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de la parte que representa y del interés público.

#### RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- ❖ **Documental pública,** consistente en Acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

contenido de los vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

❖ **Documental privada**, consistentes en el escrito signado por **Adán Augusto López Hernández**, por propio derecho, por medio del cual manifestó lo siguiente:

- Niega que ni su persona, ni por interpósita persona realizó y/o solicitó realizar las publicaciones motivo de inconformidad.
- Ha presentado deslinde público y deslindes ante este Instituto Nacional Electoral, así como la promoción de diversas quejas, en contra de quién o quiénes resulten responsables por el uso indebido de su nombre e imagen.

❖ **Documental pública**, consistente en oficio UAF/316/2023, suscrito por el **Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación**, por medio del cual manifestó lo siguiente:

- De una revisión exhaustiva a la documentación que obra en posesión de esa Unidad, no existe ninguna relación laboral, contractual o de índole diversa de esa Secretaría con Nicolas Carlos Bellizia Aboaf y para tales efectos anexa:

➤ **Documental pública**, consistente en el **oficio UAF/DGRH/810/0323/2023**, suscrito por la Directora General de Recursos Humanos de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, con el que informa que:

- Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, no cuenta con ninguna relación laboral con esa Secretaría de Gobernación, toda vez que causó baja con fecha trece de junio de dos mil veintitrés, en el puesto denominado Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información.
- La fecha de ocupación del referido cargo fue del seis de diciembre de dos mil veintiuno al trece de junio de dos mil veintitrés.
- El superior jerárquico conforme a los registros públicos y la estructura orgánica de la Dependencia, es la persona Titular de la Secretaría de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

- **Documental privada**, consistente en copia simple del Formato único de Personal, correspondiente a Nicolás Carlos Bellizia Aboaf.
- **Documental privada**, consistente en impresión del correo electrónico emitido por el Director de Relaciones Laborales y Servicios de la Dirección General de Recursos Humanos de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación.
- **Documental privada**, consistente en impresión de correo electrónico emitido por la Dirección de Ingreso y Prestaciones de la Dirección General de Recursos Humanos de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación.
- **Documental privada**, consistente en impresión de correo electrónico emitido por el Coordinador de Personal y Remuneraciones de la Dirección General de Recursos Humanos de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados por la Unidad Técnica, 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 la 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.<sup>1</sup>

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierte esencialmente, lo siguiente:

- ❖ El material denunciado corresponde a publicaciones realizadas en el perfil de la red social Twitter denominado “*NicoBellizia* ”.
- ❖ Se trata de un perfil verificado, toda vez que cuenta con la insignia azul de verificación , la cual de conformidad con los términos y condiciones establecidos por la red social Twitter, permite confirmar la autenticidad de las cuentas de interés público, así como la identidad del controlador de la cuenta.

<sup>1</sup> SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023**

- ❖ En ese sentido, el material denunciado fue publicado por Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, en su perfil de Twitter.
- ❖ De conformidad con el Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora, se tiene que, las publicaciones denunciadas fueron realizadas de conformidad con lo siguiente:

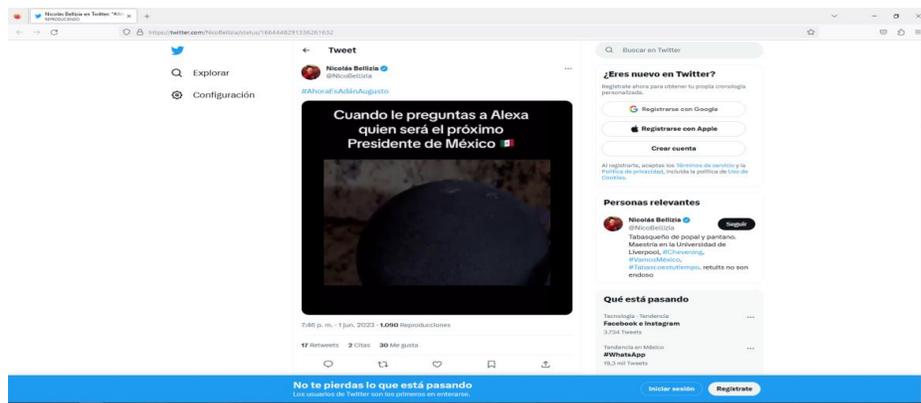
- 01 de junio de 2023:

<https://twitter.com/NicoBellizia/status/1666829882540826624>



- 01 de junio de 2023:

<https://twitter.com/NicoBellizia/status/1664448291336261632>



- 14 de junio de 2023.

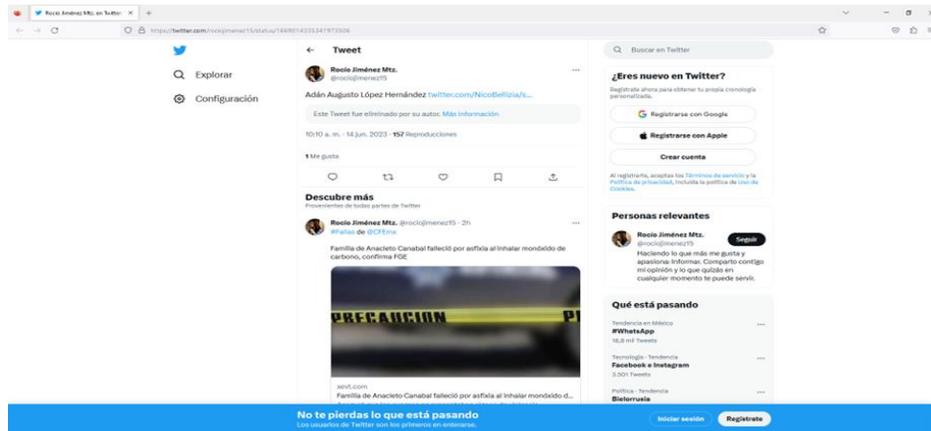
<https://twitter.com/rociojimenez15/status/1669014335341973506>.

Contenido que fue eliminado del perfil de origen @NicoBellizia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023**



- ❖ De conformidad con el Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora se tiene que, el material audiovisual del que dan cuenta los medios de comunicación digitales **Reforma** y **Mural.com**, con el título **“Lanza spot de Adán... ¡funcionario de Segob!”**, fue publicado el catorce de junio de dos mil veintitrés, no obstante, ha sido eliminado.
- ❖ **Nicolás Carlos Bellizia Aboaf**, ostentó el cargo de Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información de la Secretaría de Gobernación, hasta el trece de junio de dos mil veintitrés.
- ❖ El **Secretario de Gobernación**, es el superior jerárquico del Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información.
- ❖ Es un hecho público y notorio que se llevará a cabo el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

### **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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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.

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 Jurisprudencia P. /J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.<sup>2</sup>**

Así, 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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

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

**1. MARCO JURÍDICO**

**Actos anticipados de campaña**

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las 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.**

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

**a) Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

---

<sup>2</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**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 de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia general 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:<sup>3</sup>

a. **Un elemento personal:** que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

---

<sup>3</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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 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 SRE-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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

- 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 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

**Prohibiciones que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

[...]

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

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

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

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, 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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023**

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal<sup>4</sup>, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>5</sup>:

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

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

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

##### **“Artículo 449.**

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

[...]

---

<sup>5</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

- c) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;
- e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].”

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**.

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones<sup>6</sup>:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; **imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad**<sup>7</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**<sup>8</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>9</sup>.
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**<sup>10</sup>.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>11</sup>.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>12</sup>.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen 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.

<sup>6</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>7</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

<sup>8</sup> Idem

<sup>9</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>10</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

<sup>11</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>12</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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:

- a. **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>13</sup> o local:
  - i. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública<sup>14</sup>.

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

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>.

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.

<sup>13</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

<sup>14</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

<sup>15</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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.**

- b. **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, **el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.**

- c. **Poder Legislativo:** encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política),** siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**d. Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público<sup>16</sup>.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas<sup>17</sup>, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**<sup>18</sup>.

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

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar **el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no**

<sup>16</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

<sup>17</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>18</sup> Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**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 servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que la intención del legislador es que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**<sup>19</sup>.

### **Promoción personalizada de servidoras y servidores públicos**

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 TEPJF<sup>20</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

<sup>19</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>20</sup> SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

- 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;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- 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;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de los servidores públicos, son los siguientes<sup>21</sup>:

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

---

<sup>21</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

- **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 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada. En este sentido, la Sala Superior<sup>22</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocional, 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 políticos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

<sup>23</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

## **Redes Sociales**

La Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**<sup>24</sup>

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, Twitter*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad del usuario.<sup>25</sup>

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.**<sup>26</sup>

Ahora bien, aun cuando la Sala Superior ciertamente ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.

<sup>25</sup> Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

<sup>26</sup> Consultable <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia.18/2016>

<sup>27</sup> Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

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

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, a través de la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.**<sup>28</sup>

## 2. DECISIÓN

Como se adelantó, la parte quejosa en el presente asunto solicita el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que, se ordene el retiro de las publicaciones que refiere en su escrito de queja, dado que, desde su perspectiva, constituyen un posicionamiento anticipado a favor de Adán Augusto López Hernández, entonces Secretario de Gobernación y su promoción personalizada mediante el uso indebido de recursos públicos, con posible impacto en el proceso electoral federal 2023-2024.

---

<sup>28</sup> Consultable en el sitio web [https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expre sion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA\\_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semana=1&tabla=&Referencia=&Tema](https://sif.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expre sion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semana=1&tabla=&Referencia=&Tema)



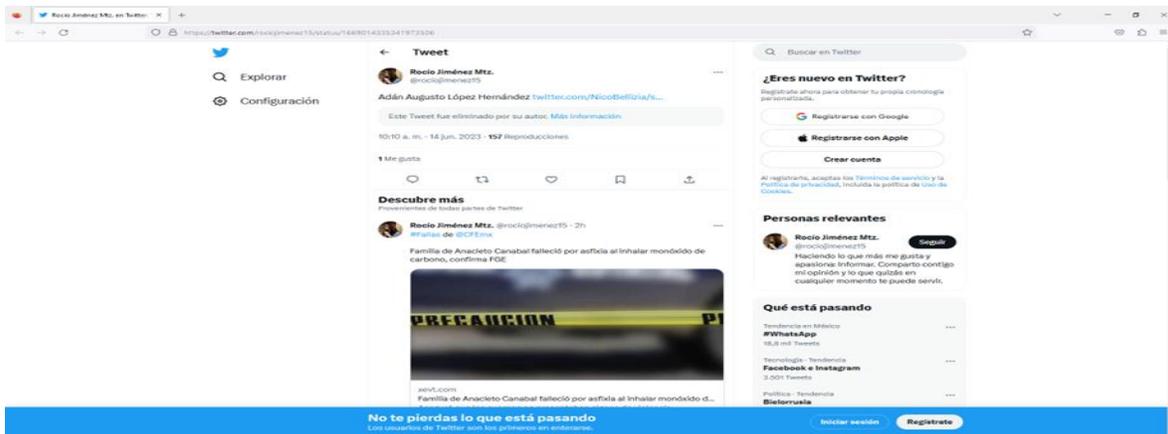
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023**

Al respecto, este órgano colegiado determina la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en atención a los argumentos y consideraciones siguientes:

**A. Publicación realizada en el perfil de la red social *Twitter* @rociojimenez15**

**1. <https://twitter.com/rociojimenez15/status/1669014335341973506>**



*Adán                      Augusto                      López                      Hernández*  
<https://twitter.com/NicoBellizia/status/1668993644215296004...>

*Este Tweet fue eliminado por su autor. [Más información](#)*



De las constancias que obran en autos en que se actúa, en específico del Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora, se advierte que su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

contenido ya no se encuentra disponible debido a que fue eliminado, toda vez que, al ingresar a ese vínculo, se visualiza el mensaje siguiente:

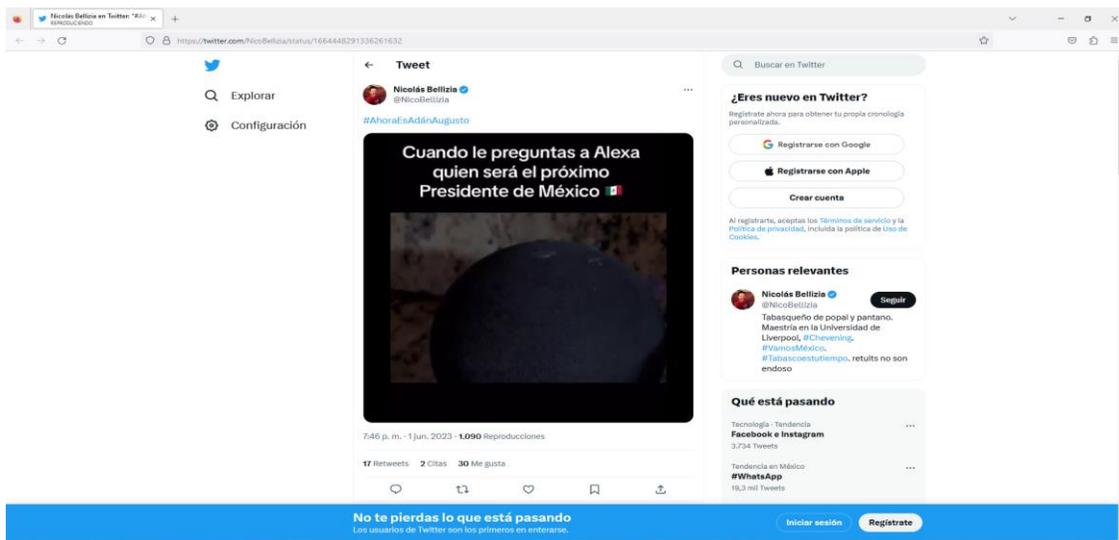
*“Esta página no existe. Intenta hacer otra búsqueda”*

En este sentido, el dictado de medidas cautelares es **improcedente**, al tratarse, por una parte, de actos consumados de manera irreparable, con fundamento en lo previsto en el citado artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto y, por otra parte, de actos respecto de los cuales no se tiene prueba en el expediente de su existencia, en términos de lo dispuesto en la fracción II del mismo dispositivo legal.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de **actos consumados, ni respecto de material del que no se tiene comprobada su existencia o difusión**, 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.

## B. Publicaciones realizadas en el perfil de la red social @NicoBellizia

### 2. <https://twitter.com/NicoBellizia/status/1664448291336261632>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

En la referida publicación se observa la frase siguiente:

*#AhoraEsAdánAugusto*

La cual, se acompaña de un material audiovisual con duración de catorce segundos, cuyo contenido e imágenes representativas se muestran enseguida:



**Audio**

*Voz masculina:*

*Cuando le preguntas a Alexa quién será el próximo Presidente de México.*

*Alexa:*

*Adán Augusto será el próximo Presidente de México*

3. <https://twitter.com/NicoBellizia/status/1666829882540826624>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

En la referida publicación se observa la frase siguiente:

*#AhoraEsAdánAugusto*

La cual, se acompaña de una imagen con la leyenda ***“La última cena. ¿seré Yo, Maestro? ¿Qué nadie se equivoque, es Adán Augusto!...”***

Al respecto, es relevante señalar que, en términos de las constancias que obran en autos del expediente en que se actúa, se tiene que, desde el trece de junio del año en curso, Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, **dejó de ocupar el cargo de Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información**, siendo que ambas publicaciones denunciadas fueron realizadas en su perfil de la red social *Twitter*, el uno de junio de dos mil veintitrés.

En este sentido, el dictado de medidas cautelares es **improcedente**, al tratarse de actos irreparables, con fundamento en lo previsto en el citado artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior es así, toda vez que, si bien, Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, realizó la publicación del material denunciado cuando ostentaba el carácter de servidor público, actualmente ya no posee dicha calidad, pues según lo informado por la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, desde el trece de junio del año en curso ya no forma parte de esa dependencia.

Por tanto, la emisión de un pronunciamiento, en sede cautelar, con relación a la posible afectación que tales publicaciones pudieran causar a los principios de neutralidad, imparcialidad, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada atribuible a Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, en su carácter de Jefe de la Unidad de Política Interior y Análisis de Información de la Secretaría de Gobernación, a favor del entonces Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, actual aspirante a obtener una candidatura al cargo de Presidente de la República en el próximo proceso electoral federal 2023-2024 por el partido político MORENA, versaría sobre actos consumados de manera irreparable.

En efecto, al día en que se emite el presente pronunciamiento tanto Nicolás Carlos Bellizia Aboaf, como Adán Augusto López Hernández, ya no son personas servidoras públicas, por lo que la probable vulneración a los principios rectores del servicio público de imparcialidad, neutralidad y uso debido de recursos públicos, **se**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**ha tornado irreparable al haber cambiado la situación jurídica de los denunciados.**

De ahí que, el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos irreparables, 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.

Aunado a lo anterior, los materiales denunciados se tratan de publicaciones realizadas en fechas pasadas en la red social *Twitter*. Al respecto, como se refirió en el marco normativo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que los contenidos alojados en redes como lo es *Twitter*, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad del usuario.<sup>29</sup>

En ese sentido, en un análisis en sede cautelar, se advierte que al ser publicaciones que se difundieron a través de redes sociales el pasado primero de junio del presente año, **es decir en fecha pasada**, se desprende que debe mediar la voluntad de las personas para acceder a dichas red social, buscar el contenido específico, o buscar contenido relacionado para poder tener acceso al mismo, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlas y visualizar el contenido, de tal suerte que no se actualiza la urgencia para el dictado de medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.

Bien entonces, para su consulta, es necesario ejercer dicho acto, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa o que su visualización sea evidente, continua o permanente del mismo. Es decir, las publicaciones denunciadas no se encuentran de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de publicaciones realizadas en temporalidad pasada, las cuales requieren de una búsqueda detallada por parte de

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarlas.

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES**.<sup>30</sup> Por lo expuesto se concluye la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas por los quejosos.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-138/2022**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente **SUP-REP-511/2022**; así como al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-163/2022**, confirmado a través del **SUP-REP-695/2022** y el acuerdo **ACQyD-INE-9/2023**.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación **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.

### C. Tutela preventiva

Finalmente, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, relativas a que *se ordene evitar desplegar conductas similares a las denunciadas, a fin de evitar generar conductas que por su sistematicidad, son actos anticipados de campaña y propaganda personalizada con fines de proceso electoral.*

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que, la solicitud de dictado de medidas cautelares versa sobre hechos futuros de realización incierta.

En ese sentido, 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.

---

<sup>30</sup> Consultable <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia,18/2016>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.<sup>31</sup>

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:<sup>32</sup>

- 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.

Ahora bien, dadas las características, contexto del caso y del tipo de publicaciones denunciadas, debe considerarse que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-20/2022 y acumulados, ha reiterado que, el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas servidoras públicas, es un elemento relevante para observar **el especial deber de**

<sup>31</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>32</sup> ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

**cuidando que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona del servicio público.**

Así, 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 cuentan, además que, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, **tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

Por lo anterior, dichas personas servidoras públicas **deben tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emiten**, de manera individual o conjunta, **y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con algún proceso electoral futuro.**

De igual forma los partidos políticos y las personas que aspiren a ocupar cargos públicos por la vía democrática, deben respetar los tiempos que marca la ley para la realización de procedimientos de selección de candidaturas en un principio y posteriormente de posicionamiento de estas, de conformidad con las reglas en materia de campañas y precampañas establecidas en la legislación.

Por tanto, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas o continúan o se repiten en lo futuro, entonces esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

## **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-112/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/299/2023

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, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, numeral 2** de la presente resolución.

**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 impugnabile 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 Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de junio de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**