



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y DIFUSIÓN ILEGAL DE INFORME DE LABORES, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023.

Ciudad de México, a cinco de julio de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El trece de junio de dos mil veintitrés, Jorge Álvarez Máynez, presentó queja mediante la cual denunció a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y a quien resulte responsable**, por la presunta comisión de probables **actos anticipados de precampaña o campaña, promoción personalizada con fines electorales, uso indebido de recursos públicos y difusión ilegal de Informe de Labores** derivado de lo siguiente:

- La asistencia del Secretario de Gobernación del Gobierno Federal a la sesión del Consejo Económico y Social de Michoacán, acompañado de Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador de dicha entidad, realizado el dos de junio de dos mil veintitrés.
- La asistencia de Adán Augusto López Hernández, a la entrega de insumos agrícolas en el municipio de La Trinitaria, Chiapas, el nueve de junio de este año, acompañado del Gobernador de la Entidad, Rutilio Escandón Cadenas.
- La asistencia del Secretario de Gobernación del Gobierno Federal a la “Marcha por la Defensa de los Derechos Sociales” realizada el once de junio de este año, en Tepic, Nayarit.
- La conferencia realizada el diez de junio del año en curso, en Tecamachalco, Puebla, en la cual supuestamente, Adán Augusto López Hernández habló de sus logros y acciones que ha llevado a cabo desde la

¹ Visible a páginas 01 a 30 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

Secretaría que encabeza y en la que los asistentes portaban gorras, sombrillas, playeras, chalecos con la leyenda #Ahora EsAdánAugusto.

- La difusión de dos videos en el que el Gobernador de Puebla, Sergio Salomón Céspedes Peregrina y Alfredo Bedolla Ramírez, Gobernador de Michoacán, respectivamente, expresaron palabras de apoyo al Secretario de Gobernación, en sus aspiraciones para ser Presidente de la República, publicados en la red social Twitter correspondiente a Adán Augusto López Hernández.
- La publicación de los eventos denunciados en el perfil de la red social de Twitter de Adán Augusto López Hernández.

Con lo cual, a dicho del quejoso, Adán Augusto López Hernández, de manera reiterada, sistemática y continua, ha visitado diversos puntos de la República Mexicana para posicionarse de manera favorable ante el electorado de cara al próximo proceso electoral 2023-2024.

*Para lo cual solicitó que se decreten de inmediato mayores **medidas cautelares** que se estimen procedentes, para efecto de impedir la futura realización de actos como los denunciados.*

Asimismo, se solicita que se considere que pese a que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó la procedencia de dichas medidas cautelares, el hoy denunciado de manera sistemática y reiterada, ha continuado realizando acciones tendientes a posicionarse de manera favorable y anticipada ante el electorado de diversos estados de la República Mexicana. Dicho de otro modo, el dictado de las medidas cautelares dictadas en el expediente UT/SCG/PE/CDVRI/CG/368/2022 Y SUS ACUMULADO no ha logrado el cese de las conductas ilegales por parte de los denunciados.

De igual manera, se solicita que se tome en consideración el Acuerdo UT/SCG/PE/JAM/217/2023, en el sentido de que la hoy denunciada no cumplió con la determinación del árbitro electoral de abstenerse de realizar eventos de esta índole con el propósito de posicionarse de manera favorable y anticipada para el proceso electoral federal de 2023-2024.

También se solicita a esta autoridad ordene directamente al denunciado se abstenga de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de la naturaleza del denunciado pues en todo caso, si su asistencia es en su carácter de persona



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

funcionaria pública, está difundiendo indebidamente sus logros como funcionario público, lo que actualizaría la difusión del informe de labores fuera del plazo establecido para ello, y si lo realiza en su calidad de militante, es claro que esta autoridad si tiene las facultades para ordenar su abstención.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. El catorce de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023**. Asimismo, se reservó lo correspondiente a la admisión y al emplazamiento, hasta en tanto se contara con la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, requirió a Adán Augusto López Hernández, otrora Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, a Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador de Chiapas, Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador de Michoacán, Miguel Ángel Navarro Quintero, Gobernador de Nayarit y Sergio Salomón Céspedes Peregrina, Gobernador de Puebla, respectivamente, así como a Moisés Ignacio Mier Velazco, Diputado Federal, diversa información relacionada con la organización, asistencia y participación en los eventos denunciados.

Finalmente se ordenó realizar la certificación del contenido de la totalidad de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito inicial de queja.

III. PRÓRROGA. Mediante acuerdo de veinte de junio de este año, se concedió prórroga a Adán Augusto López Hernández, otrora Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, a fin de que diera respuesta al requerimiento de información formulado en proveído de catorce de junio de año en curso, asimismo, se ordenó requerir a Moisés Ignacio Mier Velazco, Diputado Federal, información relacionada con el evento denunciado en el estado de Puebla.

IV. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN. Mediante acuerdo de veintiséis de junio de este año, se requirió a Adán Augusto López Hernández, otrora Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, al Presidente del Consejo Económico y Social de Michoacán, a Alfredo Ramírez Bedolla, Gobernador de Michoacán, al Presidente Municipal de Trinitaria, Chiapas, al Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Chiapas Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador de Chiapas y Miguel Ángel Navarro Quintero, Gobernador de Nayarit, a efecto de que proporcionaran diversa información en relación a los hechos que se investigan.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

V. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral².

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador, consisten en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos, así como promoción personalizada a favor del entonces Secretario de Gobernación, de cara al proceso electoral federal 2023-2024 para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se adelantó, el quejoso denunció la probable realización de **actos anticipados de precampaña o campaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada con fines electorales y difusión ilegal de Informe de labores** de cara al proceso electoral federal 2023-2024 para la renovación de la Presidencia de la República atribuible al entonces Secretario de Gobernación y a quien resulte responsable, lo anterior, derivado de su asistencia y participación en los eventos realizados en el mes de junio del año en curso, en los estados de Michoacán, Chiapas, Puebla y Nayarit, respectivamente.

² Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

*Para lo cual solicitó que se decreten de inmediato mayores **medidas cautelares** que se estimen procedentes, para efecto de impedir la futura realización de actos como los denunciados.*

Asimismo, se solicita que se considere que pese a que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dictó la procedencia de dichas medidas cautelares, el hoy denunciado de manera sistemática y reiterada, ha continuado realizando acciones tendientes a posicionarse de manera favorable y anticipada ante el electorado de diversos estados de la República Mexicana. Dicho de otro modo, el dictado de las medidas cautelares dictadas en el expediente UT/SCG/PE/CDVRI/CG/368/2022 Y SUS ACUMULADO no ha logrado el cese de las conductas ilegales por parte de los denunciados.

De igual manera, se solicita que se tome en consideración el Acuerdo UT/SCG/PE/JAM/217/2023, en el sentido de que la hoy denunciada no cumplió con la determinación del árbitro electoral de abstenerse de realizar eventos de esta índole con el propósito de posicionarse de manera favorable y anticipada para el proceso electoral federal de 2023-2024.

También se solicita a esta autoridad ordene directamente al denunciado se abstenga de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de la naturaleza del denunciado pues en todo caso, si su asistencia es en su carácter de persona funcionaria pública, está difundiendo indebidamente sus logros como funcionario público, lo que actualizaría la difusión del informe de labores fuera del plazo establecido para ello, y si lo realiza en su calidad de militante, es claro que esta autoridad si tiene las facultades para ordenar su abstención.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDAS POR JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ EN SU ESCRITO DE QUEJA RELACIONADAS CON LOS EVENTOS DENUNCIADOS.

- **Técnica.** Consistente en cada uno de los enlaces de internet contenidos en el escrito de queja.
- **Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.** En todo lo que le favorezca al denunciante consistente en los razonamientos lógico-jurídicos que realice esta autoridad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

- **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que le favorezcan.
- **Principio de adquisición procesal en materia electoral.**

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 de este Instituto, correspondiente a la certificación de los enlaces electrónicos
 1. https://twitter.com/adan_augusto/status/1664775253732499459?s=20
 2. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/06/09/estados/se-despide-adan-augusto-en-chiapas-como-secretario-de-gobernacion/>
 3. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667369601032761344?s=20
 4. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667973965409558528?s=20
 5. <https://www.eloccidental.com.mx/local/adan-augusto-se-despide-de-la-secretaria-de-gobernacion-en-nayarit-10204186.html/amp>
 6. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667931021378048000?s=20
 7. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667912770652610562?s=20
 8. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667728548390641665?s=20
 9. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667708334076489728?s=20
 10. https://twitter.com/adan_augusto/status/1667665547998420993?s=20
 11. https://twitter.com/Adela_Micha/status/1665810954796320771?s=20
 12. <https://massivecaller.com/files/presidenciables.pdf>
 13. <https://www.forbes.com.mx/se-perfila-sheinbaum-como-favorita-para-ganar-candidatura-de-morena-encuesta-reforma/>
 14. <https://www.gob.mx/segob/prensa/palabras-del-secretario-de-gobernacion-reunion-con-el-consejo-economico-y-social-de-michoacan-acciones-que-trascienden>
- ❖ **Documental pública.** Consistente en el oficio CJ/035/2023 signado por el Consejero Jurídico del Estado de Puebla, quien en representación de Sergio Salomón Céspedes Peregrina, Gobernador Substituto del Estado Libre y Soberano de Puebla informó que, él no acudió a un evento en Tecamachalco con el Secretario de Gobernación el pasado diez de junio de dos mil veintitrés. Asimismo, señaló que su representado hizo uso de la voz al recibir al Secretario de Gobernación en la inauguración del nuevo Boulevard “Guardia Nacional”,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

derivado de la relación Gobierno Federal y Estado, en el Municipio de Acatzingo, Puebla, el pasado diez de junio del año en curso.

- ❖ **Documental pública.** Consistente en el oficio CJDG//DACL/1812/2023 firmado por el Director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Despacho del Gobernador de Michoacán, Alfredo Ramírez Bedolla, por el cual informó que su representado junto con el Secretario de Gobernación, Adán Augusto López, asistieron a la sesión del Consejo Económico y Social de Michoacán el dos de junio de dos mil veintitrés, que la temática fueron los retos y los avances en el Estado de Michoacán. Asimismo, indicó que participó en el Foro de Gobernabilidad para la Consolidación de la Transformación pronunciando un discurso, el cual fue realizado en once de junio del año en curso en el pabellón Don Vasco de la Ciudad de Morelia, Michoacán.
- ❖ **Documental pública.** Consistente en el escrito signado por **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**, en el que informa que la cuenta de Twitter referida en el requerimiento formulado es administrada personalmente por él, siendo de su autoría las publicaciones de mérito que se realizaron en el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y que los eventos se relacionan con el desempeño de sus atribuciones como Secretario de Gobernación del Gobierno de México.

Además, refirió que si asistió a los eventos denunciados, ya que fue invitado en su calidad de Secretario de Gobernación y que el cubrió el costo de su asistencia con recursos de origen privado, indicando las fechas en que se llevaron a cabo los mismos, quién los organizó y quién lo invitó.

- ❖ **Documental pública,** consistente en escrito firmado por Moisés Ignacio Mier Velazco, Diputado Federal, por medio del cual informa que ni él ni personal a su cargo, organizaron un evento el diez de junio del año en curso en Tecamachalco, Puebla, pero que sí participó en dicho evento como invitado, en el que se le solicitó pronunciar unas palabras de bienvenida y agradecimiento por parte de los organizadores, asimismo precisó, que no ordenó el diseño, elaboración y/o repartición de gorras, sombrillas, playeras o chalecos con la leyenda “AhoraEsAdánAugusto, asimismo, refirió que no cuenta con la versión estenográfica del evento.
- ❖ **Documental pública,** consistente en escrito firmado por el Subsecretario de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, quien en representación del Gobernador de la citada entidad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

informó que su representado participó en la Marcha por la Defensa de los Derechos Sociales el once de junio de este año, entre las 09:00 y 12:00 horas, que dicho evento fue multitudinario y consistió en salir a las calles a marchar con el pueblo nayarita, que se trató de un evento institucional organizado por el Gobierno del estado y que su finalidad fue informar a la ciudadanía sobre la necesidad de defender los derechos sociales, que su representado no utilizó recursos públicos para cubrir los gastos de su asistencia al evento al realizarse en el municipio en el que reside y que dicho evento fue organizado por la Coordinación General de Logística y Eventos.

- ❖ **Documental pública**, consistente en escrito suscrito por el Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, por el que informó que asistió al evento de nueve de junio de dos mil veintitrés, en el Estado de Chiapas, respecto de la Entrega de Insumos Agrícolas en la Región Meseta Comiteca Tojolabal “Por la Soberanía Alimentaria de Chiapas”, el cual inició a las 16:00 horas. Su asistencia fue institucional en su carácter de Gobernador del Estado de Chiapas, que acudió por invitación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de esa entidad y que, su participación consistió en la entrega de insumos agrícolas a habitantes de la Región Meseta Comiteca Tojolabal, como parte de sus actividades del gobierno del estado de Chiapas en coordinación con el gobierno federal y que al ser un evento institucional no solicitó licencia para acudir al mismo.
- ❖ **Documental pública**, consistente en escrito firmado por Moisés Ignacio Mir Velazco, Diputado Federal, quien informó, respecto al evento realizado en Tecamachalco, Puebla, que fue organizado por la asociación civil denominada Instituto Mexicano para la Transformación de la Vida Pública A.C., refiriendo que él ocupa el cargo honorífico de Presidente del Consejo Consultivo de dicha asociación y que fue invitado a participar en el evento, al efecto anexa la invitación respectiva.
- ❖ **Documental privada**, consistente en oficio CSMICH/PRESIDENCIA/098/2023 firmado por el Presidente del Consejo Económico y Social de Michoacán a través del cual refirió que la Secretaría Técnica del Consejo que preside organizó la Séptima Sesión Ordinaria de la Asamblea General del Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán celebrada el dos de junio de este año, que el once de mayo del año en curso enviaron la invitación respectiva al Gobernador de esa entidad, así como al entonces Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, que el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

evento se realizó en el Centro de Convenciones y Exposiciones de Morelia, que el pago del evento se hizo con recursos del Consejo Económico que representa.

- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio CJDG/DACL/1919/2023, firmado por el Director de Asuntos Constitucionales y Legales de la Consejería Jurídica del Despacho del Gobernador de Michoacán, a través del cual informó que en la Séptima Sesión Ordinaria de la Asamblea General del Consejo Económico y Social de Michoacán, celebrada el dos de junio de este año, participó el otrora Secretario de Gobernación ya que su representado lo invitó a participar y que la organización del evento estuvo a cargo del propio órgano público autónomo.
- ❖ **Documental pública**, consistente en escrito firmado por el Presidente Municipal de Trinitaria, Chiapas, señaló que el evento denunciado fue para la entrega simbólica de Insumos Agrícolas en la Región Meseta Comiteca Tojolabal “Por la Soberanía Alimentaria de Chiapas”, que la organización del evento estuvo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de esta entidad y que esa dependencia lo invitó a participar, que el acceso fue libre y que se realizó en nueve de junio de este año y que la presidencia que encabeza no otorgó algún recurso público para el evento denunciado.
- ❖ **Documental pública**, consistente en escrito firmado por la Titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Chiapas, informó que esa dependencia organizó el evento “Entrega de insumos Agrícolas en la Trinitaria, Chiapas, el nueve de junio del año que transcurre, que participó el entonces Secretario de Gobernación, que esa dependencia invitó al citado funcionario público, al Presidente de la República, a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural a través de llamadas telefónicas, así como a los presidentes municipales de la zona y al Gobernador del Estado por medio de invitación, que se trató de un evento público y por tanto, no se cuenta con un listado de los asistentes, al efecto anexó imágenes del evento de referencia.
- ❖ **Documental pública**, consistente en escrito firmado por Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador Constitucional del estado de Chiapas, a través del cual informó que el evento fue organizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de la citada entidad, y que por tanto, las invitaciones las realizó esa dependencia.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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.³

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El dos de junio se realizó la Séptima Sesión Ordinaria de Asamblea General del Consejo Económico y Social de Michoacán, a la que asistieron Adán Augusto López Hernández, otrora Secretario de Gobernación y Alfredo Ramirez Bedolla, Gobernador de esa entidad.
- El diez de junio de este año se realizó el evento denominado Encuentro Ciudadano para la Transformación en Tecamachalco, Puebla, a la que asistieron Adán Augusto López Hernández, otrora Secretario de Gobernación y Moisés Ignacio Mier Velazco
- El nueve de junio de dos mil veintitrés se llevó a cabo la Entrega de Insumos Agrícolas en la Trinitaria, Chiapas, a la que asistieron Adán Augusto López Hernández, entonces Secretario de Gobernación y Rutilio Escandón Cadenas, Gobernador de dicha entidad.
- El once de junio de este año se realizó la Marcha por la Defensa de los Derechos Sociales en Tepic, en la que participó Adán Augusto López Hernández y Moguel Ángel Navarro Gobernador de Nayarit.
- Sergio Salomón Céspedes Peregrina, Gobernador Substituto del estado de Puebla acudió a la inauguración del Boulevard Guardia Nacional en Acatzingo, Puebla y recitó palabras para recibir a Adán Augusto López Hernández otrora Secretario de Gobernación.
- EL gobernador de Michoacán, Alfredo Bedolla Ramírez participó en el oro de Gobernabilidad para la Consolidación de la Transformación el once de junio de este año.
- El entonces Secretario de Gobernación informó que la cuenta de Twitter donde se publicaron los eventos es manejada por él, que las publicaciones las realizó en uso de su libertad de expresión, asimismo señala que acudió a los eventos por invitación y lo hizo en su calidad del cargo público que ocupaba.

³ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

- Es un hecho público y notorio que el quince de junio del año en curso, el entonces Secretario de Gobernación presentó su renuncia al cargo público referido.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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

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

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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 CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

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

Como se adelantó, la parte quejosa en el presente asunto solicita el dictado de medidas cautelares en su dimensión **tutela preventiva**, para que los denunciados se abstengan de organizar eventos en nombre de la campaña de Adán Augusto López Hernández.

1. MARCO JURÍDICO

A. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

⁴ [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-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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;*
 - b) *Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;*

...

Artículo 211.

1. *Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.*

...

Artículo 226.

1. ...
2. *Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

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

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

...

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

...

Artículo 242.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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

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

...

Artículo 445.

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

a) *La realización de actos anticipados de precampaña*

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

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de precampaña o campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁵

- a. *Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
- b. *Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;*
- c. *Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

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

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

B. Promoción personalizada de 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

⁵ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

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

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:⁷

⁶ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

⁷ 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-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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

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

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

En este sentido, la Sala Superior⁸ 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.

⁸ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos⁹.

C. Uso indebido de recursos públicos

Como punto de partida, debe señalarse que el principio de imparcialidad que rige el servicio público fue incorporado al sistema electoral vigente con el objeto de impedir el uso del poder público en favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura a un cargo de elección popular, y la promoción personalizada de las personas servidoras públicas con fines electorales; por lo que, en atención al objeto antes señalado, la Constitución establece, en su artículo 134, párrafo séptimo, que las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o las personas servidoras públicas, 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 entre público, 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 los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido¹⁰ que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación a las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no será empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la

⁹ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

¹⁰ Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

Así todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: **a)** En cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** En cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, como se explica párrafos subsecuentes, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

En primer lugar, es menester destacar que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus Alcaldías y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.¹¹

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos 1 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que es obligación de las personas servidoras públicas aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos

¹¹ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

En el párrafo 8 del mismo precepto constitucional, se dispone que 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 y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

Acorde con lo anterior, en el artículo 134 de la Constitución General se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para las personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a las personas servidoras públicas a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los funcionarios 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, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido las siguientes tesis relevantes:

TESIS V/2016

PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA).- Los artículos 39, 41 y 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, entre otras cuestiones, los principios que rigen las elecciones de los poderes públicos, como son: el voto universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones por un organismo público autónomo; la certeza, imparcialidad, legalidad, independencia y objetividad; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social; el financiamiento de las campañas electorales y el control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales. El principio de legalidad, de observancia estricta en materia electoral, tiene como uno de los principales destinatarios del estado constitucional de Derecho, al propio Estado, sus órganos, representantes y gobernantes, obligándoles a sujetar su actuación, en todo momento, al principio de juridicidad. De igual forma, los principios constitucionales aludidos tutelan los valores fundamentales de elecciones libres y auténticas que implican la vigencia efectiva de las libertades públicas, lo que se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión; el poder público no debe emplearse para influir al elector, tal y como lo han determinado otros tribunales constitucionales, como la Corte Constitucional alemana en el caso identificado como 2 BvE 1/76, al sostener que no se permite que las autoridades públicas se identifiquen, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni que los apoyen mediante el uso de recursos públicos o programas sociales, en especial, propaganda; de igual forma se protege la imparcialidad, la igualdad en el acceso a cargos públicos y la equidad, en busca de inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinado candidato o que distorsione las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a medios de comunicación social, alterando la igualdad de oportunidades entre los contendientes. En concordancia con lo anterior, el artículo 59, fracción V, de la Constitución Política del Estado de Colima, establece como causa de nulidad de una elección, la intervención del Gobernador, por sí o por medio de otras autoridades en los comicios, cuando ello sea determinante para el resultado de la elección. Lo que implica la prohibición al jefe del ejecutivo local de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes. Así, la actuación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

del ejecutivo local en los procesos electorales está delimitada por el orden jurídico y siempre es de carácter auxiliar y complementario, en apoyo a las autoridades electorales, siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implicaría la conculcación del principio de neutralidad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todos los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

1. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

a) Actos irreparables

Como se adelantó, Jorge Álvarez Máynez, solicitó el dictado de medidas cautelares, para efecto de impedir la futura realización de actos como los denunciados.

*También solicita a esta autoridad **ordene directamente al denunciado que se abstenga de forma inmediata de asistir, organizar y participar en eventos de la naturaleza del denunciado**, pues, en todo caso, si su asistencia es en carácter de persona funcionaria pública, está difundiendo indebidamente sus logros como funcionario público, lo que actualizaría la difusión del informe de labores fuera del plazo establecido para ello, y si lo realizara en su calidad de militante, es claro que esta autoridad si tiene facultades para ordenar su abstención.*

Ahora bien, en el caso a estudio, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el quejoso referido, de conformidad con los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata, por un lado, de **actos irreparables**.

En efecto, considerando que los hechos denunciados están directamente relacionados con el actuar de Adán Augusto López Hernández, en su calidad de Secretario de Gobernación del Gobierno Federal, es que se arriba a la conclusión que se está ante actos irreparables que conducen a la improcedencia de la medida cautelar, aun en su vertiente de tutela preventiva.

Lo anterior, pues como es un hecho público y notorio que, a partir del quince de junio de dos mil veintitrés, Adán Augusto López Hernández informó la separación de su cargo como Secretario de Gobernación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

De lo que se sigue que, si la solicitud de medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva se refiere al actuar de la referida persona en su calidad de servidor público, entonces no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, pues, se reitera, el mismo ha dejado de ocupar su cargo público.

Por tanto, ya que como se expuso, las medidas cautelares se justifican si existe un derecho que se requiere proteger de manera provisional y urgente, derivado de una afectación producida o de inminente producción. De tal suerte que de los elementos necesarios para su dictado tiene que ver precisamente con el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación; elementos y circunstancias que no se actualizan en el presente caso, por las razones indicadas.

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares, porque, la persona denunciada fue denunciada con una calidad de funcionaria pública, con la cual ya no cuenta, ya no se evita 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.

En ese sentido, se reitera que la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, lo que en el caso no acontece.

En consecuencia, al estarse en presencia de actos irreparables, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, no se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la improcedencia de la medida cautelar solicitada

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-105/2023**¹².

b) Uso Indevido de recursos públicos.

¹² Acuerdo confirmado mediante sentencia dictada en el expediente SUP-REP-199/2023 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cuatro de julio de dos mil veintitrés.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

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

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

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

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

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

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-122/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/283/2023

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Jorge Álvarez Máynez, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es 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 Vigésimo Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cinco de julio de dos mil veintitrés, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral Rita Bell López Vences

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ