



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EBIGAI MARTIÑÓN HERNÁNDEZ, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, ENTONCES SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA POSICIONARSE ANTE LA CIUDADANÍA, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL PARA LA RENOVACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023 y su acumulado UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023.

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

ANTECEDENTES

UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023

I. DENUNCIA. El veintidós de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el oficio **INE/JDE5-CM/771/2023**, suscrito conjuntamente por la Vocal Ejecutiva y la Encargada del Despacho en el cargo de Vocal Secretaria de la 05 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en la Ciudad de México, mediante el cual remitieron **cinco escritos** de queja signados por **Ebigai Martiñón Hernández**, por propio derecho, en contra de **Adán Augusto López Hernández**, todavía en su carácter de **Secretario de Gobernación**, en los cuales, de manera idéntica, denunció:

- ❖ El presunto **uso indebido de recursos públicos**, por parte de **Adán Augusto López Hernández**, en su carácter de **Secretario de Gobernación**, para posicionarse ante la ciudadanía con fines electorales, mediante la colocación de cinco espectaculares en los que se visualiza su imagen y su nombre, en distintas ubicaciones del Estado de Morelos.

Por lo anterior, la quejosa solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en que **se retiren los espectaculares motivo de inconformidad, y que se pida al funcionario que deje de gastarse el dinero de los mexicanos, que no lo vuelva a hacer... y obligar al denunciado que deje de realizar dichas conductas o a quiénes las ejecutan para él.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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

Mediante proveído de veintitrés 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/EMH/JD05/CDM/321/2023**. 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 la intervención de la **Dirección del Secretariado de este Instituto**, para que, en funciones de Oficialía Electoral, instruyera la presencia de funcionarios electorales, con atribuciones de Oficialía electoral, a efecto de que certificaran la existencia de los cinco anuncios espectaculares materia del presente procedimiento. Con la especificación de sí en los mismos se advertía algún tipo de identificación o marca que permitiera ubicar al responsable de los mismos.

Finalmente, por lo que hace a su solicitud de medidas cautelares planteada, se acordó reservar lo conducente hasta en tanto se obtuvieran mayores elementos del resultado de la investigación ordenada en autos, para estar en posibilidad de determinar si se trata o no de hechos novedosos posiblemente ilícitos, en cuyo caso, se procedería a la emisión de la medida cautelar correspondiente.

III. DILIGENCIAS PRELIMINARES. El diecinueve de julio de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el Acta circunstanciada AC20/INE/MOR./12-07/2023; por lo que, mediante proveído de veintiséis del mismo mes y año, se tuvo a la Dirección del Secretariado de este Instituto, dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado en acuerdo de veintitrés de junio de la misma anualidad.

Asimismo, se acordó la realización de una investigación consistente en:

- Requerir a Adán Augusto López Hernández; al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos; al Titular de la Dirección General de Grupo Infotur Media; así como, al partido político MORENA, información relacionada con los hechos motivo de inconformidad.

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de Acta circunstanciada, a efecto de certificar el contenido del vínculo electrónico aportado por Adán Augusto López



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Hernández, en los escritos presentados en el que expediente en que se actúa, mediante los cuales manifiesta deslindarse de los hechos denunciados.

UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

IV. DENUNCIA. El veintinueve de junio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibido en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el oficio **INE/JDE17-CM/00477/2023**, suscrito conjuntamente por el Vocal Ejecutivo y la Vocal Secretaria de la 17 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en la Ciudad de México, mediante el cual remitieron **dos escritos** de queja signados por **Ebigai Martiñón Hernández**, por propio derecho, en contra de **Adán Augusto López Hernández**, todavía en su carácter de **Secretario de Gobernación**, en los cuales, de manera idéntica, denunció:

- ❖ El presunto **uso indebido de recursos públicos**, por parte de **Adán Augusto López Hernández**, en su carácter de **Secretario de Gobernación**, para posicionarse ante la ciudadanía con fines electorales, mediante la colocación de dos espectaculares en los que se visualiza su imagen y su nombre, en distintas ubicaciones del Estado de Morelos.

Por lo anterior, la quejosa solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en que **se retiren los espectaculares motivo de inconformidad, y que se pida al funcionario que deje de gastarse el dinero de los mexicanos, que no lo vuelva a hacer... y obligar al denunciado que deje de realizar dichas conductas o a quiénes las ejecutan para él.**

V. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Mediante proveído del mismo veintinueve 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/EMH/JD17/CDM/349/2023**. 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 la intervención de la **Dirección del Secretariado de este Instituto**, para que, en funciones de Oficialía Electoral, instruyera la presencia de funcionarios electorales, con atribuciones de Oficialía electoral, a efecto de que certificaran la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

existencia de los dos anuncios espectaculares materia del presente procedimiento. Con la especificación de sí en los mismos se advertía algún tipo de identificación o marca que permitiera ubicar al responsable de los mismos.

Finalmente, por lo que hace a su solicitud de medidas cautelares planteada, se acordó reservar lo conducente hasta en tanto se obtuvieran mayores elementos del resultado de la investigación ordenada en autos, para estar en posibilidad de determinar si se trata o no de hechos novedosos posiblemente ilícitos, en cuyo caso, se procedería a la emisión de la medida cautelar correspondiente.

VI. SUSPENSIÓN DE PLAZOS POR PERIODO VACACIONAL. Mediante Circular INE/DEA/0019/2023, emitida por la Dirección Ejecutiva de Administración de este órgano electoral nacional, se informó que el primer periodo vacacional para el personal de este Instituto **transcurrirá del treinta y uno de julio al once de agosto de dos mil veintitrés.**

Asimismo, de conformidad con el *AVISO relativo al primer periodo vacacional a que tiene derecho el personal del Instituto Nacional Electoral durante el año 2023*, publicado el veinte de junio de dos mil veintitrés, en el Diario Oficial de la Federación,¹ se hizo del conocimiento sobre dicho periodo vacacional, precisando que, por tal razón **se suspenderían las labores** con el objeto de otorgar al personal de este Instituto, dicha prestación.

En ambos casos, se precisó que tales días no contarán para el cómputo de los términos procesales para la interposición y trámite de los medios de impugnación, quejas administrativas, **procedimientos** ordinarios, **especiales** y laborales, incluso, todo tipo de plazos relativos a los juicios laborales, procedimientos laborales sancionadores y recursos de inconformidad o **medios de impugnación en sede administrativa** que pudieran promoverse, que estuvieran en trámite, sustanciación o etapa de resolución; así como cualquier otro plazo en materia electoral, judicial y/o administrativa, con excepción de que estén vinculados a algún proceso electoral, en cuyo caso se estará a lo previsto en el párrafo 1, del artículo 97 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

VII. REANUDACIÓN DE PLAZOS.² El catorce de agosto de dos mil veintitrés, se reanudaron **los plazos respectivos**, con motivo de la conclusión del periodo vacacional a que se hizo referencia en el numeral que antecede.

¹ https://dof.gob.mx/index_113.php?year=2023&month=06&day=20#gsc.tab=0

² Visible a páginas 85 a 87 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023**

VIII. ACUMULACIÓN. Mediante proveído de quince de agosto del año dos mil veintitrés, se tuvo por recibida el Acta circunstanciada AC18/INE/MOR./11-07-2023 remitida el tres de agosto del año en curso por la Oficialía Electoral de este Instituto; asimismo derivado del análisis a los hechos que se denuncian, se advirtió que los mismos guardan estrecha relación con aquellos que motivaron la integración del procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023**, iniciado en contra de Adán Augusto López Hernández, por tanto, se ordenó la acumulación de las constancias que integran el presente asunto al procedimiento especial sancionador en cita.

Asimismo, se ordenó la instrumentación de Acta circunstanciada, mediante la cual se ordenó realizar una búsqueda en Internet acerca de *Infotur Noticias*.

**UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023**

IX. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El dieciséis de agosto de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso tuvo por recibidas las respuestas a los requerimientos de información formulados a Adán Augusto López Hernández, al partido político MORENA, mediante su representante ante el Consejo General de este Instituto; así como a Infotur Noticias, asimismo ordenó admitir a trámite las denuncias planteadas 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); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en posible 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, lo cual, además podría constituir actos anticipados de precampaña y campaña.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se adelantó, Ebigai Martiñón Hernández, denunció en dos momentos, el posible **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, Adán Augusto López Hernández y a quien resulte responsable; lo anterior, derivado de la colocación de siete espectaculares (cinco – en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023 y dos – en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023) en los que se visualiza su imagen y su nombre, en distintas ubicaciones del Estado de Morelos, los cuales desde su perspectiva, además, promueven de manera anticipada al entonces servidor público denunciado con fines electorales.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDAS POR LA QUEJOSA EN SUS ESCRITOS DE DENUNCIA.

- 1. Documentales privadas.** Consistentes en las imágenes de los siete espectaculares denunciados, contenidos en sus escritos de queja.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- ❖ **Documentales públicas.** Consistentes en Actas circunstanciadas **AC18/INE/MOR./11-07-2023** y **AC20/INE/MOR./12-07-2023**, de once y doce de julio de dos mil veintitrés, instrumentadas por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Morelos en funciones de Oficialía Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- ❖ **Documentales privadas.** Consistentes en dos escritos signados por Adán Augusto López Hernández, mediante los cuales manifiesta deslindarse de los hechos que se le atribuyen.
- ❖ **Documental pública.** Consistente en Acta circunstanciada de veintiséis de julio de dos mil veintitrés, mediante la cual se hizo constar el contenido de los vínculos de internet aportados por Adán Augusto López Hernández, en los escritos mediante los cuales manifestó deslindarse de los hechos que se le atribuyen.
- ❖ **Documental privada.** Consistentes en escrito signado por Adán Augusto López Hernández, por propio derecho, por medio del cual manifestó lo siguiente:
 - Niega en sus términos la contratación o colocación de los espectaculares motivo de inconformidad.
 - No tiene, ni tuvo ningún tipo de relación con la revista denominada “Infotur Noticias”.
 - No tiene conocimiento de los motivos por los cuales se hizo uso indebido de su nombre e imagen.
- ❖ **Documental privada.** Consistente en escrito signado por el representante propietario del partido político MORENA, ante el Consejo General de este Instituto, por propio derecho, por medio del cual manifestó lo siguiente:
 - No se trata de hechos propios.
 - No tiene relación contractual, laboral o de cualquier otra índole con la revista denominada “Infotur Noticias”.
 - Ni el nombre e imagen denunciados corresponden a la del partido político que representa, por lo que no son hechos propios.
 - Se deslinda de los hechos denunciados.
- ❖ **Documental privada.** Consistente en escrito signado por el Gerente de la **Revista digital Infotur Noticias**, por medio del cual manifestó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- Durante este año dos mil veintitrés, en los meses de abril y mayo, realizaron una campaña promocional de su revista en medios exteriores con diversos personajes de la vida política del país, en el cual se incluyó al Secretario de Gobernación, Adán Augusto López Hernández, en anuncios espectaculares en Morelos.

Para tal efecto, acompañó:

- ❖ Convenio de Intercambio que tienen con la empresa Imagen Espectacular quien es la encargada de otorgarles los espacios exteriores que solicitan.

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.³

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ Los espectaculares denunciados son los que se muestran enseguida:

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|---|-----------------------|
| 1 | Carretera Federal México-Cuernavaca, kilómetro 1, colonia Loma Bonita, código postal 62139, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:959501, -99.213066 | |

³ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|--|-----------------------|
| 2 | Rayando el Sol, número 84, Antonio Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:957748, - 99.206497 | |
| 3 | 62115, Loma bonita, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18.959646, - 99.213165 | |
| 4 | Cdad. De México – Cuernavaca 66, Antonio Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:953350, - 99.192612 | |
| 5 | Calle 20 de Noviembre 19, Antonia Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:951460, - 99.190796 | |
| 6 | Las Águilas, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:907019, - 99.212791 | |



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|--|-----------------------|
| 7 | México 95D, Cuauhnahuac, 62430, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:919750, - 99.203590 | |

- ❖ De conformidad con las Actas circunstanciadas instrumentadas por los órganos desconcentrados de este Instituto en funciones de Oficialía Electoral, se tiene que, ya no se encuentran colocados seis de los espectaculares motivo de inconformidad.
- ❖ De conformidad con el Acta circunstanciada AC18/INE/MOR./11-07-2023, se tiene que, sí se encuentra colocado el espectacular motivo de inconformidad, ubicado en México 95D, Cuauhnahuac, 62430, Cuernavaca, Morelos.
- ❖ Es un hecho público y notorio que el pasado dieciséis de junio del año en curso, Adán Augusto López Hernández, presentó su renuncia al cargo de Secretario de Gobernación.⁴
- ❖ Adán Augusto López Hernández y el partido político MORENA, manifestaron deslindarse de los hechos denunciados y no guardar relación alguna con la empresa Infotur Noticias.
- ❖ Infotur Noticias, sí realizó una campaña promocional de su revista en medios exteriores (espectaculares), entre otros, con Adán Augusto López Hernández.
- ❖ 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:

⁴ Consultable en: <https://www.infobae.com/mexico/2023/06/13/adan-augusto-lopez-anuncio-fecha-de-su-renuncia-a-segob/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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.**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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.**⁵

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*

⁵ [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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

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:⁶

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

⁶ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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 publique 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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 **tenham 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023**

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 Federal⁷, 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:

⁷ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- 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 siguiente⁸:

- 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:

[...]

⁸ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- 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.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁹:

⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- **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**¹⁰.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**¹¹.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹².
- 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**¹³.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁴.
- **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 neutralidad¹⁵.

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

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de

¹⁰ 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)

¹¹ Ídem

¹² Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹³ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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 federal¹⁶ 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 pública¹⁷.

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 Ejecutivo¹⁸.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.**

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- 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.

- 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 público¹⁹.

¹⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas²⁰, **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 inhábiles²¹.**

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 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

²⁰ 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.

²¹ 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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**²².

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 TEPJF²³ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- 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;

²² Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

²³ SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

- 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 siguientes²⁴:

- **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
- **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

²⁴ 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-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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 Superior²⁵ 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 políticos²⁶.

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 los espectaculares denunciados, dado que, desde su perspectiva, constituyen un posicionamiento anticipado a favor de Adán Augusto López Hernández, entonces Secretario de

²⁵ 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.

²⁶ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Gobernación y su promoción personalizada mediante el uso indebido de recursos públicos, con posible impacto en el proceso electoral federal 2023-2024.

A. Improcedencia de la medida cautelar

Al respecto, este órgano colegiado determina la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por la quejosa, en atención a lo siguiente:

1. Materiales que fueron retirados o sustituidos.

Mediante Actas circunstanciadas **AC18/INE/MOR./11-07-2023** y **AC20/INE/MOR./12-07/2023**, de once y doce de julio de dos mil veintitrés, instrumentada por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Morelos en funciones de Oficialía Electoral, se hizo constar que cinco de los espectaculares denunciados, ya no se encuentran visibles, tal como se muestra enseguida:

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|---|-----------------------|
| 1 | Carretera Federal México-Cuernavaca, kilómetro 1, colonia Loma Bonita, código postal 62139, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:959501, -99.213066 | |
| 2 | Rayando el Sol, número 84, Antonio Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:957748, -99.206497 | |
| 3 | 62115, Loma bonita, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18.959646, -99.213165 | |



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|---|-----------------------|
| 4 | Calle 20 de Noviembre 19, Antonia Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:951460, - 99.190796 | |
| 5 | Las Águilas, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:907019, - 99.212791 | |

En este sentido, el dictado de medidas cautelares es **improcedente**, al tratarse 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, 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.

Por tanto, 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, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

De ahí que, la emisión de un pronunciamiento, en sede cautelar, con relación a la posible afectación que tales espectaculares pudieran causar a los principios de neutralidad, imparcialidad, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada atribuible a Adán Augusto López Hernández, en su carácter de entonces Secretario de Gobernación, 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.

2. Material cuyo contenido no es visible en su totalidad.

Mediante Acta circunstanciada **AC20/INE/MOR./12-07/2023**, de doce de julio de dos mil veintitrés, instrumentada por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Morelos en funciones de Oficialía Electoral, se hizo constar que la lona colocada en el espectacular que se muestra enseguida, se encuentra dañada en aproximadamente sesenta por ciento, en cuya parte inferior en letras blancas únicamente se percibe el nombre de “*Adán Augusto López*”, y por debajo de ese nombre se lee en letras color blanco “*Secretario de Gobernación*”, así como la imagen del otrora servidor público, tal como se muestra enseguida:

| No. | Ubicación | Imagen representativa |
|-----|---|-----------------------|
| 1 | Cdad. De México – Cuernavaca 66, Antonio Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:953350, -99.192612 | |

De lo expuesto, se observa que no existe base para el dictado de medidas cautelares debido a que, de la imagen certificada por esta autoridad, en funciones de Oficialía Electoral correspondiente al espectacular ubicado en la dirección *Cdad. De México – Cuernavaca 66, Antonio Barona, código postal 62320, Cuernavaca, Morelos. Según Google: 18:953350, -99.192612*, si bien, se advierten restos de lo que aparentemente pudiera tratarse de la publicidad denunciada, no obstante, lo cierto es que, la misma no es identificable, y por tanto no es posible determinar si es aquella que fue motivo de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Por tanto, 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.

En este sentido, el dictado de medidas cautelares respecto de los espectaculares analizados en el presente apartado 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.

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.

B. Procedencia de la medida cautelar

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determina **procedente la solicitud de medidas cautelares** formulada, por Ebigai Martiñón Hernández, atento a las consideraciones y razonamientos siguientes:

De un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a las publicaciones que se analizan, se advierte que su contenido **pudiera afectar los principios de la equidad en las contiendas que se llevarán a cabo en el próximo proceso electoral**.

En efecto, en nuestro sistema jurídico mexicano se encuentran debidamente reguladas las etapas que integran el desarrollo de los procesos electorales y las actividades que se permiten y se prohíben en cada una de ellas; como parte de esa regulación, tenemos la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y la prohibición expresa de la realización de actos de posicionamiento deliberado fuera de tales plazos, tal como fue asentado en el *MARCO NORMATIVO* de la presente determinación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Así, en términos de la normativa vigente, el inicio el referido proceso electoral federal en el que se renovará la Presidencia de la República de nuestro país, dará inicio entre el cuatro y el ocho de septiembre del año en curso²⁷.

De igual forma, es un hecho del dominio público que, en el contexto actual de nuestro país, diversas figuras públicas vinculadas con los partidos políticos, ahora se encuentran inmersas en un proceso de selección intrapartidista considerado como inédito incluso por la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para obtener la titularidad de Coordinador o Coordinadora Nacional de los *Comités de Defensa de la Transformación 2024-2030*, entre ellas Adán Augusto López Hernández.

Para lo cual, han llevado a cabo diversas acciones establecidas por el partido político con el que simpatizan, como parte de ese proceso interno de selección que tiene como finalidad preparar la estrategia para su participación en la próxima elección federal.

Lo cual, si bien, en términos de lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias identificadas con las claves SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, en principio tiene cobertura legal, lo cierto, es que también fue enfática en señalar que, **el principio de equidad en la contienda debe regir en todo momento la conducta de las personas**, aun cuando existiera una deficiencia normativa respecto a los posicionamientos políticos de los contendientes en el referido procedimiento intrapartidista.

A partir de tales premisas, queda de manifiesto que, los procedimientos generados por los diversos actores políticos para elegir a quién coordinará las actividades de los comités de la cuarta transformación, se acotan a actividades y decisiones intrapartidistas, en los que ningún ente fuera de ellos debiera tener participación, como lo es el caso de personas morales que se dedican a realizar contenidos editoriales.

Ciertamente, esta Comisión de Quejas y Denuncias ha estimado en múltiples decisiones, tales como en el acuerdo ACQyD-INE-102/2023, por señalar alguno, que la publicidad colocada en espectaculares alusiva una revista, se encuentra vinculada con su actividad periodística, y por tanto el dictado de medidas cautelares resultaba improcedente, debido a que a través de la misma se daba a conocer una nota periodística que la revista en cuestión realizó sobre algún personaje político,

²⁷ Calendario electoral 2023-2024, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152545/CGex202307-20-ap-20-a1.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

así como ciertos datos de su trayectoria política, invitando a la ciudadanía a la adquisición de dicho ejemplar, lo cual, en principio se encuentra amparado en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida constitucionalmente, siempre y cuando no existieran elementos en el expediente que apuntaran a una conclusión en sentido distinto.

Ahora bien, en el caso bajo análisis, hasta el momento, de las constancias que obran en autos, si se cuenta con elementos suficientes para que, en esta sede cautelar, se estime que la publicidad motivo de denuncia pudiera contravenir la normativa de la materia, por lo siguiente:

- ❖ De conformidad con el Acta circunstanciada **AC18/INE/MOR./11-07-2023**, instrumentada por personal de los órganos desconcentrados de este Instituto en funciones de Oficialía Electoral, se obtuvo que, la publicidad contenida en los espectaculares denunciados, promueve la edición correspondiente al mes de mayo de dos mil veintitrés, en cuya portada se visualiza la imagen de Adán Augusto López Hernández.
- ❖ Del contenido de lo asentado en la referida Acta circunstanciada, se advierte de manera clara la leyenda siguiente:

“Reportaje especial. Edición No. 247 Mayo 2023”

- ❖ Lo anterior, es coincidente con lo manifestado por el representante legal de Infotur Noticias, quien señaló que, efectivamente, en los meses de abril y mayo realizaron una campaña promocional de su revista con diversos personajes de la vida política de nuestro país, entre ellos, Adán Augusto López Hernández.

De lo anterior, se puede concluir que, a la fecha mediante el espectacular denunciado se difunde contenido de una edición pasada de dicha revista, por lo que, la permanencia de la imagen y nombre de Adán Augusto López Hernández, en espectaculares colocados en Morelos, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar no se encuentra amparada en una estrategia comercial o publicitaria para vender la edición del mes de mayo de esa revista, pues su vigencia ha concluido.

Es de relevancia tal circunstancia porque, si bien, el origen de la portada de la revista que se publicita pudiera derivar de algún artículo acerca de Adán Augusto



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

López Hernández, lo cual, en principio goza de la presunción constitucional de legitimidad del ejercicio periodístico.

Lo cierto es que, a la luz de los *Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los Procesos Políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023*, aprobados por el Consejo General de este Instituto, el veintiséis de julio de dos mil veintitrés, por acuerdo INE/CG448/2023, en los que la Jurisdicción destacó y reconoció como legal, la participación de diversas figuras públicas de la vida política en procedimientos intrapartidistas para obtener la titularidad, en el caso de Adán Augusto López Hernández, de Coordinador Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, cargo creado por MORENA, entre otros fines, con el de definir el perfil o perfiles que contendrán por la postulación al cargo de Presidente de la República en el próximo proceso electoral federal, siempre y cuando se tuviera en cuenta que, **el principio de equidad en la contienda debe regir en todo momento la conducta de las personas.**

De ahí que, difundir el nombre y la imagen de una persona que **ha manifestado claras intenciones de aspirar a ocupar la titularidad de la Presidencia de la República**, cargo público que será electo en el proceso electoral federal próximo a iniciar, en el marco de un procedimiento **intrapartidista**, como parte de la publicidad de la edición pasada de una revista, en principio y de conformidad con lo establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, rebasa los límites tanto de una posible estrategia comercial de la revista “Infotur Noticias”, al publicitar contenido que ha dejado de ser vigente en términos de su propia línea editorial, la cual aparentemente es mensual.

Así como, de la naturaleza de un procedimiento establecido en el ámbito de autodeterminación de un partido político para establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura de cara al proceso electoral federal 2023-2024, con independencia de la denominación específica que se dé a estos procesos o actividades por parte de los partidos, organizaciones ciudadanas y/o las personas que los organicen o participen en ellos, pues son aspectos que únicamente atañen a su militancia y no así a la ciudadanía en general.

Por tanto, en esta sede cautelar, se estima, bajo la apariencia del buen derecho la publicidad colocada en los espectaculares denunciados, podrían, desde una óptica preliminar, **configurar los actos anticipados de precampaña y/o campaña.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

En efecto, al realizar los elementos concurrentes para la actualización del acto anticipado de precampaña y/o campaña establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se concluye lo siguiente:

a. Elemento personal: Sí se cumple. Lo anterior ya que se advierte la imagen y nombre de Adán Augusto López Hernández, persona aspirante a ocupar un cargo de elección popular en el próximo proceso electoral federal 2023-2024, en el espectacular colocado por la revista “Infotur Noticias”, persona moral que, en su quehacer editorial y periodístico se debe regir por los principios de imparcialidad y neutralidad.

b. Elemento temporal: Sí se cumple, pues actualmente no ha iniciado la etapa de precampaña electoral.

Al respecto, es relevante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²⁸ determinó que en la medida en que los actos de promoción anticipada **se verifiquen con mayor cercanía al inicio del proceso electoral, más fuerte será la presunción de afectación y trascendencia de los efectos de la conducta en los principios que rigen la materia electoral**, en particular en el de equidad en la contienda, puesto que es razonable asumir que quienes realizan tales actos buscan orientar su conducta para efecto de impactar anticipadamente en las preferencias de la ciudadanía y en los diferentes actores políticos y generar una ventaja indebida a su favor.

En el caso, se está a poco menos de un mes del inicio formal del proceso electoral, por lo que, conforme a lo anterior, es razonable asumir que los actos públicos abiertos realizados por dicha denunciada, están orientados, bajo la apariencia del buen derecho, en impactar anticipadamente las preferencias electorales de la ciudadanía.

c. Elemento subjetivo: Sí se cumple. Ya que, de la publicidad analizada se advierte que contiene elementos que pudieran vulnerar los principios de la equidad en la contienda pues con ellos, se difunde a la ciudadanía en general la imagen y nombre de Adán Augusto López Hernández, acompañada de las frases “Adán Augusto López. Secretario de Gobernación. El hombre de mayor confianza del Presidente”, “Reportaje Especial. Edición No. 247. Mayo 2023”, quien de forma abierta y manifiesta ha manifestado sus aspiraciones a ocupar

²⁸ Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

el cargo de Presidente de la República, lo que podría vulnerar la equidad en la contienda electoral federal próxima a iniciar.

Aunado a lo anterior, dichas manifestaciones podrían vulnerar lo establecido en los artículos 7, fracción V y 8 de los *Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los Procesos Políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023*, ya que se advierte el empleo de propaganda, por terceros (Revista Infotur Noticias), con **contenido proselitista electoral, entendiéndose por propaganda al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos o las personas inscritas, con el propósito de dar a conocer los procesos políticos o a sus participantes.** Circunstancias que se actualizan en el caso bajo análisis, toda vez que se trata de la edición pasada de una revista cuya permanencia al conocimiento de la ciudadanía en general pudiera generar confusión e inequidad en la contienda próxima a iniciar.

En este sentido, es claro que la difusión de la publicidad en el espectacular bajo estudio, desde una perspectiva preliminar, es contraria a derecho, pues su contenido pudiera afectar la equidad en la contienda del proceso electoral entrante.

Por lo expuesto, en el presente caso se considera justificado, necesario, oportuno y proporcional el dictado de medidas cautelares, para los siguientes:

EFFECTOS

Se **ordena** a la Revista “Infotur Noticias”, mediante quien legalmente la represente, que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **veinticuatro horas**, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para retirar la publicidad alojada en el espectacular localizado en:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

Espectacular denunciado



México 95D, Cuauhnahuac, 62430, Cuernavaca, Morelos.
Según Google: 18:919750, -99.203590

Así como, la colocada en cualquier otra ubicación en que se haya difundido el mismo contenido o similar, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **doce horas** siguientes a que ello ocurra.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 concluido la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

Asimismo, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a **Adán Augusto López Hernández** que, **en todo tiempo, deberá ajustar las conductas de sus aspiraciones políticas a los límites y parámetros constitucionales** antes expuestos, en particular, a la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023

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:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares formulada por **Ebigai Martiñón Hernández**, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartado A** de la presente resolución.

SEGUNDO. Es **procedente** la adopción de medidas cautelares formulada por **Ebigai Martiñón Hernández**, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartado B** de la presente resolución.

TERCERO. Se ordena a la revista "Infotur Noticias", mediante quien legalmente la represente, que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **veinticuatro horas**, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para retirar la publicidad alojada en el espectacular a que se refiere el considerando **CUARTO, numeral 2, apartado B** de la presente determinación; **así como, la colocada en cualquier otra ubicación** en que se haya difundido el mismo contenido o similar, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **doce horas** siguientes a que ello ocurra.

CUARTO. Se ordena realizar un recordatorio a **Adán Augusto López Hernández** que, **en todo tiempo, deberá ajustar las conductas de sus aspiraciones políticas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, en particular, a la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/EMH/JD05/CDM/321/2023
y su acumulado
UT/SCG/PE/EMH/JD17/CDM/349/2023**

QUINTO. 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.

SEXTO. 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 Trigésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de agosto 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