



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EMILIO NÁJERA GARCÍA, EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, ENTONCES SECRETARIO DE GOBERNACIÓN Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA Y SUPUESTAS APORTACIONES INDEBIDAS DE SINDICATOS, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023.

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

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

I. DENUNCIA. El veinticuatro de julio del año en curso, Emilio Nájera García, presentó escrito de queja mediante el cual denunció, lo siguiente:

- La presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña**, atribuibles a **Adán Augusto López Hernández**, entonces Secretario de Gobernación; derivado de que el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, se llevó a cabo un evento en el Centro de Usos Múltiples en los Mochis, Sinaloa, en el cual, a dicho del quejoso, asistieron miembros y dirigentes del SNTE¹ de las secciones 27 y 53, lo anterior, con el objeto de posicionar y promocionar a Adán Augusto López, con miras al Proceso Electoral Federal 2023-2024, utilizando recursos en especie de Sindicatos (aportaciones indebidas), conductas que a percepción de quejoso, corresponden a una campaña sistemática del entonces funcionario público, para posicionarse y promocionarse frente al electorado de forma indebida y anticipada.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, en los siguientes términos: *...Debido a la sistematicidad de Adán Augusto de utilizar a los sindicatos en los eventos a los que acude, se ordene que se abstenga de invitarles a las asambleas informativas pues no son ni simpatizantes ni militantes de los partidos, asimismo se pida que de manera pública a los sindicatos se abstengan de coaccionar a las personas que están a su cargo de realizar actos proselitistas e informarles a estas personas que pueden presentar la denuncia correspondiente.*

¹ Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. Mediante proveído de veinticinco de julio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro; asimismo, en el acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados; del mismo modo se ordenó la certificación de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

Asimismo, con la finalidad de obtener indicios suficientes para determinar sobre la admisión o desechamiento de la queja de mérito, la autoridad sustanciadora ordenó diversos requerimientos de información, mismos que se detallan a continuación:

No	Sujeto requerido	Respuesta
1	ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ	<u>Escrito recibido el 31 de julio del año en curso.</u>
2	SECRETARIOS GENERALES DEL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES PARA LA EDUCACIÓN SECCIONES 27 Y 53 EN EL ESTADO DE SINALOA	<u>Sin respuesta</u>
3	X TWITTER, INC	<u>Sin respuesta</u>

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

III. ADMISIÓN, GLOSA DE DOCUMENTACIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE 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.

Asimismo, se ordenó la glosa del Acta Circunstanciada instaurada por el personal de la 02 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Sinaloa, identificada INE/SIN/JDE02/0E/AC71/27-06-2023, lo anterior, para los efectos legales a que haya lugar.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

CONSIDERANDO

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, Emilio Nájera García, denunció, en lo conducente, la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña**, atribuibles a **Adán Augusto López Hernández**, entonces Secretario de Gobernación; derivado de que el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, se llevó a cabo un evento en el Centro de Usos Múltiples en los Mochis, Sinaloa, en el cual, a dicho del quejoso, asistieron miembros y dirigentes del SNTE² de las secciones 27 y 53, lo anterior, con el objeto de posicionar y promocionar a Adán Augusto López, con miras al Proceso Electoral Federal 2023-2024, utilizando recursos locales así como recursos en especie de Sindicatos (aportaciones indebidas), conductas que a percepción de quejoso, corresponden a una campaña sistemática del entonces funcionario público, para posicionarse y promocionarse frente al electorado de forma indebida y anticipada.

MEDIOS DE PRUEBA

I. OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Documental pública, consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de los sitios y/o vínculos de internet que han sido insertados en su escrito y de las solicitudes planteadas.

2. Instrumental de actuaciones, consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

3. Presuncional en su doble aspecto legal y humana, prueba que se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos.

² Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

II. RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES.

1. Documental privada. Consistente en escrito signado por Adán Augusto López Hernández, a través del cual, entre otras cuestiones indicó:

- *Por cuanto se me hace a lo que se me pregunta dentro de la fracción I, inciso a), informo que la cuenta de Twitter señalada es administrada por mi persona.*
- *En tenor de la respuesta dada con anterioridad, no procede dar contestación a lo que se me pregunta dentro de la fracción I, inciso b).*
- *Por cuanto hace a lo que se me cuestiona dentro de la fracción II, informo que dicha publicación fue realizada por mi persona en el ejercicio de mi derecho a la libertad de expresión, siendo que no se erogó ningún recurso con motivo de la realización de esa publicación.*
- *En lo que respecta a lo que se me cuestiona dentro de la fracción III, el motivo de dicho evento se da en el marco del proceso de designación de la persona Coordinadora de Defensa de la Transformación.*

2. Documental Pública. Consistente en el acta circunstanciada levantada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se certifican diversos enlaces electrónicos aportados en el escrito de denuncia.

3. Documental Pública. Consistente en el acta circunstanciada INE/SIN/JDE02/OE/AC71/27-06-2023, instaurada por el personal de la 02 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Sinaloa, a través de la cual da cuenta del evento denunciado.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a 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 desprende, esencialmente, lo siguiente:

³ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

- Se encuentra acreditada la realización del evento de 27 de junio del año en curso, de conformidad con el acta circunstanciada instaurada por el personal adscrito a la 02 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Sinaloa.
- Adán Augusto López Hernández, precisó que dicho evento se llevó a cabo en el marco del proceso de designación de la persona Coordinadora de Defensa de la Transformación.
- Finalmente, es importante precisar que Adán Augusto López Hernández, de conformidad con lo indicado por el partido político MORENA, en el ACUERDO DEL COMITE EJECUTIVO NACIONAL DE MORENA POR EL QUE SE NOMBRARÁN A LA Y LOS DELEGADOS NACIONALES PARA LA DEFENSA DE LA TRANSFORMACIÓN, está inscrito como Delegado Nacional para la Defensa de la Transformación, aspirante a coordinar los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***⁴

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

🚩 Actos anticipados de precampaña y campaña

⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

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;*

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

...

Artículo 226.

1. ...

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

a) Durante los procesos electorales federales en que se 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.**

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

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

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

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.

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

La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de 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.

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

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

Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

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 1º 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

⁵ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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.

Aunado a lo anterior, dicho órgano jurisdiccional ha señalado en la Jurisprudencia **2/2023**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**. En el que se estableció que al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña, las autoridades electorales deben valorar las variables del contexto en el que se emitieron los actos o expresiones objeto de denuncia, conforme a los siguientes criterios:

1. El auditorio a quien se dirige el mensaje.
2. El tipo de lugar o recinto.
3. Las modalidades de difusión de los mensajes [como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.]

✚ Lineamientos aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023

Al resolver los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados,⁶ derivados de la impugnación a la *Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México*, además de confirmar la validez del acto reclamado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró imperativo ordenar al Consejo General de este Instituto emitiera los lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con una finalidad similar.

⁶ Consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

Para llegar a la conclusión anterior, la citada Sala Superior razonó que, en el contexto actual, sucede una exposición clara y sin precedentes de figuras públicas vinculadas con los partidos políticos, que públicamente han manifestado su interés en ser candidatos a la presidencia de la República⁷ por el propio Frente Amplio por México.

Con ese hilo conductor, expuso que, el procedimiento convocado por los partidos que integran el citado Frente está orientado a enfrentar el proceso electoral federal 2023-2024, partiendo de elementos como que los partidos que lo integran aprobaron su formación para prepararse y seleccionar a los perfiles que competirán por la Presidencia de la República; el procedimiento de selección de la persona responsable se desarrolla durante los dos meses previos al inicio del proceso electoral federal 2023-2024; la selección de la persona responsable no se circunscribe a la militancia de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, sino está abierta a la ciudadanía; y que en el proceso correspondiente se han inscrito personas como Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel, quienes han expresado su aspiración de contender por la Presidencia de la República.

La jurisdicción destacó que hay un proceso similar al objetado, desarrollado por MORENA —con la participación de los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México—, el cual tiene como finalidad real valorar el o los perfiles que habrán de contender por la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024, a partir de lo cual, se está realizando un procedimiento de elección de la persona titular de la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030” o de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”, mecanismo partidista que “...tiene como objetivo preparar la estrategia para su participación en la próxima elección federal”⁸.

Dicha conclusión se apoyó entre otras cuestiones, en que la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación” es un cargo creado por MORENA, entre otros fines, con el de definir el perfil o perfiles que contendrán por la postulación a un cargo de elección popular; que desde dos mil quince, el citado partido político ha designado en cargos partidistas análogos a personas que a la postre son registradas como precandidatas, específicamente para la renovación de las gubernaturas; el citado procedimiento está motivado por el inicio del proceso

⁷ En la sentencia de mérito, se hace referencia a figuras como Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel

⁸ Ver página 50 de la resolución recaída a los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

electoral federal, en atención a que sus etapas están planificadas para transcurrir durante los tres meses previos al inicio del proceso electoral federal; el mecanismo partidista no se limita a la militancia de Morena, ya que se invitó a participar a los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México, institutos políticos con los cuales se han coaligado en los más recientes; y únicamente se contempla la participación de Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y Gerardo Fernández Noroña como aspirantes, es decir, personas que han manifestado o inferido su aspiración para contender por la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024.

Finalmente, la Sala Superior resaltó que, si bien las normas en materia electoral regulan específicamente los tiempos ordinarios y los electorales, lo cierto es que los partidos políticos procesan posicionamientos políticos de cara al proceso electoral incluso antes de que comience, por lo que, aun cuando existiera una deficiencia normativa respecto a los posicionamientos políticos de los aspirantes a una candidatura o cargo de elección, el principio de equidad en la contienda debe regir en todo momento la conducta de las personas.

Con sustento en las premisas referidas, la Sala Superior ordenó al Consejo General de este Instituto emitir los Lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024, estableciendo parámetros básicos para su emisión, conforme a lo siguiente:

*... Objeto. Deberán ser aplicables a todos aquellos procesos y/o actividades **cuya posible finalidad sea 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.*

Por tanto, los Lineamientos deberán definir los parámetros necesarios para identificar este tipo de procesos y/o actividades de posicionamiento, así como los protocolos y herramientas a través de los cuales sus organizadores y las personas participantes reportarán sus actividades y la autoridad electoral dará seguimiento a las mismas.

Actos anticipados de precampaña y campaña. Los Lineamientos de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la LGIPE^[46] y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,^[47] impliquen actos anticipados de precampaña o campaña. En consecuencia, todos los actos que pudieran implicar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

un llamado expreso o inequívoco a votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular siguen estando prohibidos y deberán investigarse, incluso de oficio, y sancionarse en los términos de la ley.

Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad. Dada la naturaleza del procedimiento, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos. En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales mediante el uso de recursos públicos materiales y económicos con atención a la ley y la línea jurisprudencial de este tribunal:

En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales:

Prerrogativas de acceso a radio y televisión. Las prerrogativas de radio y televisión disponibles para los partidos políticos durante el periodo ordinario, es decir, aquel fuera de la precampaña y la campaña, solamente pueden utilizarse para la difusión de mensajes genéricos y no pueden utilizarse para la sobreexposición de persona alguna. En consecuencia, no se podrá utilizar el pautado asignado a los partidos para la difusión de los procedimientos y/o actividades reguladas por los Lineamientos, ni para el posicionamiento de las personas que participan en ellos.

En el mismo sentido, dado que las actividades reguladas por los Lineamientos implican actos de posicionamiento político-electoral, resulta aplicable a estos procesos la prohibición constitucional de contratar o adquirir tiempos de radio y televisión por parte de cualquier persona para darles cualquier tipo de difusión.

Intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos. Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial, y a conducirse con respeto a la equidad en la contienda. Asimismo, la propaganda gubernamental debe utilizarse exclusivamente con fines informativos, educativos o de orientación social; y no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

En consecuencia, no está permitido el uso de recursos públicos para las actividades y procesos de posicionamiento político regulados en los Lineamientos.

Además, las personas servidoras públicas deberán abstenerse de participar en ellos en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a la equidad de la contienda en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral y los lineamientos que emita el Consejo General del INE.^[52]

Trámite de quejas. Las denuncias y quejas que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los procesos de posicionamiento referidos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, deberán tramitarse vía procedimiento especial sancionador, dada su potencial vinculación con el proceso electoral próximo a iniciar.

Certificación y retiro de propaganda. El Instituto Nacional Electoral deberá definir qué tipo de propaganda está permitida conforme a la naturaleza de los procesos regulados por los Lineamientos. En particular, deberá valorar la permanencia o retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas.

Por lo tanto, se ordena a la autoridad administrativa electoral: 1) certificar la propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que aparezcan las personas participantes de los procesos partidistas en curso, y 2) en su caso, garantizar el retiro inmediato de la propaganda que, en consideración del Consejo General del INE, sea contraria a la naturaleza de estos procesos partidistas.

Financiamiento y fiscalización. Se deberá implementar una fiscalización ad hoc o especializada para vigilar el origen y uso de los recursos empleados en los procesos y actividades de posicionamiento regulados por los Lineamientos. La fiscalización debe ser expedita, apegada a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.

Los lineamientos en materia de financiamiento y fiscalización seguirán, cuando menos, con los siguientes parámetros:

Financiamiento. Los procesos podrán ser financiados con recursos del gasto ordinario que reciben los partidos políticos participantes, así como de financiamiento privado, en los términos y con los límites que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Fiscalización. Como se anticipó, es necesario que el proceso analizado y cualquier otro con una finalidad semejante se fiscalice de forma expedita. Para ello, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá definir, cuando menos:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

Periodo sujeto a revisión. El periodo por fiscalizar corresponderá, según cada caso, a la temporalidad que los partidos políticos u organizadores de los procesos señalen en las convocatorias respectivas. El informe expedito y preventivo deberá considerar todo lo gastado desde el inicio del proceso hasta su conclusión.

Las reglas aplicables en relación con la entrega oportuna de información a fin de posibilitar la vigilancia y fiscalización.

Tipo de gastos. El Consejo General distinguirá los gastos que serán contabilizados como gastos ordinarios de aquellos deberán ser cuantificados a los gastos de una posible precandidatura.

Presentación de los informes. Los partidos políticos deberán presentar, por cada una de las personas participantes, un informe de los ingresos y gastos de los recursos que hayan manejado en el proceso, en el tiempo y formato que disponga la autoridad.

Resultados de la fiscalización. El Consejo General deberá presentar un dictamen consolidado y una resolución de los resultados obtenidos con la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos y los participantes, a más tardar, el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.

El Instituto Nacional Electoral deberá determinar las consecuencias que deriven de esta fiscalización.

Quejas. Las quejas que lleguen a presentarse por ingresos y gastos sobre este proceso deberán ser resueltas, a más tardar, el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.

Las quejas serán sustanciadas conforme a las reglas y plazos previstos en el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

En acatamiento al mandato del máximo tribunal en la materia electoral y siguiendo los parámetros delineados por la sentencia referida, por acuerdo INE/CG448/2023, aprobado el veintiséis de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó 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*, entre cuyas disposiciones destacan las siguientes:

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

Artículo 7. Los actos, eventos y actividades que realicen los PPN⁹, organizaciones ciudadanas, Personas Inscritas y demás participantes en los Procesos Políticos, deberán de sujetarse a las siguientes directrices:

I. No deben tener como objetivo el obtener el respaldo para la postulación de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular.

II. En su desarrollo, en ningún momento se presentarán elementos o propuestas como plataforma electoral de algún PPN o persona aspirante a cargo de elección popular, ni se promoverá para obtener una precandidatura o candidatura en el PEF 2023-2024.

III. Quienes en ellos participen, omitirán en sus expresiones, discursos y mensajes elementos de naturaleza electoral o equivalentes. Quienes organicen tienen el deber de cuidado de los actos a fin de que no se produzcan manifestaciones de carácter electoral o equivalentes.

IV. Garantizarán que no se cometan actos u omisiones que puedan constituirse como Violencia Política en contra de las Mujeres por Razones de Género.

V. No se empleará propaganda, por si o por terceros, que de manera indirecta **tenga un contenido proselitista electoral.**

Artículo 8. Se entenderá 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.

Los elementos de propaganda deberán indicar de manera expresa y visible, por medios gráficos y auditivos, en su caso, el partido, la calidad de la Persona Inscrita, así como la denominación que se dé al Proceso Político respectivo y deberán estar dirigidos únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento.

Artículo 9. La propaganda que se utilice por quienes directa o indirectamente participen en los Procesos Políticos no debe contener elementos de naturaleza electoral o que sean equivalentes.

Artículo 10. Queda prohibida la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por las personas organizadoras o participantes en el

⁹ Partidos Políticos Nacionales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

Proceso Político, por sí o interpósita persona, así como la entrega de algún beneficio que condicione la participación en el Proceso Político.

Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley y se presumirá como indicio de presión para obtener su respaldo.

Artículo 11. *Para la colocación de la propaganda se observarán las siguientes reglas:*

I. No podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población. Las autoridades electorales competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta norma;

II. Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito de la persona propietaria;

III. No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, y

IV. No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.

Los PPN deberán retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el Proceso Político.

De no retirarse la propaganda, el Instituto, con el auxilio de la autoridad en la respectiva demarcación, tomará las medidas necesarias para su retiro. *En el caso de los PPN, los gastos que se eroguen serán con cargo a la ministración del financiamiento público ordinario que les corresponda, y en el caso de las organizaciones y personas físicas se procederá a la recuperación de los recursos destinados al retiro por la vía jurídica correspondiente. En todo caso quienes incumplan con el retiro de la propaganda o continúen con su difusión, serán sancionados en observancia del artículo 210, numeral 3 de la LGIPE.*

Artículo 12. *El Instituto realizará la certificación de los elementos de propaganda colocada en vía pública, tales como espectaculares, en vehículos de transporte público y pinta de bardas, así como en redes sociales.*

Cuando la propaganda no cuente con la leyenda visible que identifique el Proceso Político correspondiente o se tenga evidencia de que se incumplen las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

reglas de la propaganda, se ordenará el retiro inmediato de la misma por conducto de la Secretaría Ejecutiva.

...

Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad

Intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos

Artículo 15. *Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios de neutralidad y equidad, ajustando su actuar a la Constitución, las leyes y a los presentes Lineamientos.*

Asimismo, no podrán realizar, por ningún medio, manifestaciones a favor o en contra de Personas Inscritas en algún Proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.

Artículo 16. *La propaganda gubernamental se debe utilizar exclusivamente con fines informativos, educativos o de orientación social, no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública, ni debe vincularse con algún Proceso Político.*

Artículo 17. *Las personas servidoras públicas podrán asistir a los eventos de Procesos Políticos en días inhábiles, pero su participación no debe incluir elementos de naturaleza electoral o equivalentes y se abstendrán de tener participación y preponderante en el evento del que se trate.*

Artículo 18. *Las personas **legisladoras** pueden acudir a los eventos en días y horas hábiles, **siempre y cuando no se distraigan de su participación en las actividades parlamentarias a su cargo.***

Artículo 19. *Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, **deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad.***

Artículo 20. *Queda prohibido en los Procesos Políticos regulados en los presentes Lineamientos el uso de recursos públicos, de cualquier tipo, incluyendo productos o servicios de programas sociales.*

Además, las personas del servicio público se abstendrán, por sí o interpósita persona, de realizar cualquier tipo de aportación cuyo origen proceda de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

recursos públicos, para los actos, eventos y actividades de los Procesos Políticos.

Prerrogativas de acceso a radio y televisión

Artículo 21. *Queda estrictamente prohibido el uso de las prerrogativas para acceder a tiempos oficiales de radio y televisión para la difusión de los Procesos Políticos o de las Personas Inscritas.*

Artículo 22. *Durante los Procesos Políticos, los PPN sólo podrán difundir propaganda genérica relativa a sus actividades permanentes, la promoción de la participación de la ciudadanía en la construcción y fortalecimiento de la democracia y mostrar su ideología, valores o principios. En ninguna circunstancia difundirán los Procesos Políticos o el nombre, imagen, voz o cualquier otro elemento que identifique a Personas Inscritas.*

Artículo 23. *Los Sujetos Obligados en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para difundir mensajes relativos a los Procesos Políticos.*

...

Artículo 59. *Para el ejercicio de las funciones de Oficialía electoral, los PPN y Personas Inscritas en los Procesos Políticos, deberán proporcionar semanalmente a la UTF, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana; sin embargo dicho ejercicio también se realizará en aquellas actividades que sin estar contenidos en la agenda se adviertan oficiosamente por su notoria y pública realización en espacios abiertos a la ciudadanía. La información de los calendarios será compartida con la UTCE.*

De la coordinación entre las unidades técnicas

Artículo 60. *Las actas realizadas a través de la Oficialía Electoral del INE, en cumplimiento de los acuerdos ACQyD-INE-104/2023, ACQyD-INE-124/2023, así como otros acuerdos similares aprobados, serán utilizadas por la UTF como fuente de información para recabar los datos de los gastos identificados en dichos eventos. Estas actas serán utilizadas en los procedimientos de auditoría correspondientes.*

En este sentido, no será necesaria la presencia física de las personas verificadoras de la UTF en dichos eventos, ya que la información contenida en las actas elaboradas por la Oficialía Electoral hace prueba plena de los hechos que en ella se describen.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

Quejas y denuncias

Artículo 61. Las denuncias y quejas que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los Procesos Políticos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, **se tramitarán por la vía del PES.**

Artículo 62. Las quejas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los Sujetos Obligados en los Procesos Políticos se tramitarán por vía del PASF y serán resueltas a más tardar el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.

Artículo 63. Las instancias competentes del Instituto podrán iniciar PES o PASF oficiosamente en los supuestos previstos por las normas que les rigen.

Transitorios

ARTÍCULO PRIMERO. Estos Lineamientos entrarán en vigor el día de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

ARTÍCULO SEGUNDO. Los procesos materia de la resolución de la Sala Superior del TEPJF, identificada como SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, se sujetarán además a lo siguiente:

A. Se vincula a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Morena, para que, en un término de tres días naturales, contados a partir del siguiente al que entren en vigor los Lineamientos, informen y documenten al Instituto, por conducto de la DEPPP, los acuerdos, convocatorias, lineamientos y cualquier otro instrumento que norme su respectivo Proceso Político, lo que será informado a la Secretaría Ejecutiva para los efectos correspondientes.

B. Los PPN involucrados en los Procesos Políticos, deberán informar y documentar al Instituto, por conducto de la DEPPP, los nombres y datos de localización de las Personas Inscritas en los mismos.

C. a F. ...

D. En términos de lo resuelto por el TEPJF en la sentencia mencionada en el presente artículo transitorio se instruye a la DEPPP notificar a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos, el retiro de la propaganda masiva identificada que no cumpla con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de estos Lineamientos, en virtud que contienen elementos de naturaleza electoral o equivalentes, o bien se advierte que omiten la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

identificación del Proceso Político y en su caso de la Persona Inscrita, dentro de un plazo de cinco días naturales a partir del día siguiente de la notificación.

E. Conforme a sus atribuciones, y en cumplimiento de la sentencia del TEPJF, a partir de la entrada en Vigor de los Lineamientos, el Instituto realizará la certificación de la propaganda masiva que se utilice en los Procesos Políticos, consistente, entre otra, en propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que aparezcan las personas participantes de los Procesos Políticos en curso.

F. La propaganda que conforme al inciso G no sea retirada y aquella que se certifique a partir de la entrada en vigor de estos Lineamientos y contenga elementos de naturaleza electoral o equivalentes, será computada, en su momento, como gasto de precampaña.

ARTÍCULO TERCERO y ARTÍCULO CUARTO. ...

ARTÍCULO QUINTO. *La interpretación y los casos no previstos en los presentes Lineamientos serán resueltos según la materia que se trate, por las comisiones de Fiscalización, **Quejas y Denuncias** y Prerrogativas y Partidos Políticos, salvo que, a juicio de dichas comisiones, se trate de cuestiones regulatorias o de especial relevancia y trascendencia, en cuyo caso el Consejo General determinará lo conducente.*

De lo antes narrado, se puede observar que, si bien es cierto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que, por sí mismo, el desarrollo de los procesos partidistas referidos en la ejecutoria dictada en los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, **en primera instancia**, no eran ilegales ni podían imponerse a su ejecución restricciones que pudieran resultar excesivas o desproporcionadas, lo es también que, valorando el contexto actual, concluyó la existencia de un riesgo real de que los propios partidos políticos y las personas que participan en los denominados *procesos políticos*, al participar en ello, pudieran desplegar conductas que constituyeran verdaderos actos anticipados de precampaña o campaña, o bien, la utilización de recursos públicos para incidir en la competencia entre opciones políticas.

Por lo anterior, como garante de la vigencia de los principios constitucionales que rigen la materia electoral —particularmente los de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda—, determinó las bases aplicables al desenvolvimiento de tales procesos, ordenando al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, desarrollar esas bases, a través de los lineamientos analizados, en vigor, en términos del propio acuerdo INE/CG448/2023, desde “...el día de su aprobación por



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

el Consejo General del Instituto Nacional Electoral”, es decir, desde el veintiséis de julio de dos mil veintitrés.

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como ya se adelantó, Emilio Nájera García, solicitó el dictado de medidas cautelares, en los siguientes términos: *...Debido a la sistematicidad de Adán Augusto de utilizar a los sindicatos en los eventos a los que acude, se ordene que se abstenga de invitarles a las asambleas informativas pues no son ni simpatizantes ni militantes de los partidos, asimismo se pida que de manera pública a los sindicatos se abstengan de coaccionar a las personas que están a su cargo de realizar actos proselitistas e informarles a estas personas que pueden presentar la denuncia correspondiente.*

Material denunciado

Como se señaló, el quejoso basa su acción en la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña y supuestas aportaciones indebidas de sindicatos, atribuibles a Adán Augusto López Hernández, entonces Secretario de Gobernación; derivado de que el veintisiete de junio de dos mil veintitrés, se llevó a cabo un evento en el Centro de Usos Múltiples en los Mochis, Sinaloa, en el cual, a dicho del quejoso, asistieron miembros y dirigentes del SNTE de las secciones 27 y 53, lo anterior, con el objeto de posicionar y promocionar a Adán agosto López, con miras al Proceso Electoral Federal 2023-2024, lo cual se observa en las imágenes que se insertan a modo de ejemplo, a continuación:



Decisión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

A. Evento de 27 de junio de 2023, celebrado en el Centro de Usos Múltiples en los Mochis, Sinaloa

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas, de conformidad con los siguientes argumentos.

De la información que obra en autos, se advierte que el evento denunciado se llevó a cabo el **27 de junio de 2023**, en ese sentido, se considera que se está en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, respecto de los cuales no es posible emitir una medida cautelar.

Lo anterior, toda vez que dicho evento ocurrió en fecha pasada y no existen indicios que hagan suponer a esta autoridad que va a volver a ocurrir, pues de la información que obra en autos, se advierte que fue un evento en el Centro de Usos Múltiples en los Mochis, Sinaloa, derivado de la organización de un evento que se llevó a cabo *en el marco del proceso de designación de la persona Coordinadora de Defensa de la Transformación*, el pasado junio del año en curso.

En este sentido, esta Comisión considera que se está en presencia de **actos consumados** de manera irreparable respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en términos de lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Esto es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen.

B. Tutela preventiva

Cabe señalar que Emilio Nájera García, solicitó a esta autoridad, que: ***ordene que se abstenga de invitarles a las asambleas informativas pues no son ni simpatizantes ni militantes de los partidos, asimismo se pida que de manera pública a los sindicatos se abstengan de coaccionar a las personas que están a su cargo de realizar actos proselitistas e informarles a estas personas que pueden presentar la denuncia correspondiente.***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que dicha solicitud resulta igualmente **improcedente**, al versar sobre hechos futuros de realización incierta.

En efecto, las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.¹⁰

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

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:¹¹

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la

¹⁰ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

¹¹ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece.

En el caso, se encuentra acreditada la realización del evento del 27 de junio del año en curso, de conformidad con el acta circunstanciada instaurada por el personal adscrito a la 02 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Sinaloa, ahora bien, de la respuesta emitida por el denunciado, precisó que dicho evento se llevó a cabo *en el marco del proceso de designación de la persona Coordinadora de Defensa de la Transformación*, sin que de ello se advierta la realización de un evento de características similares con la participación futura o aparición de integrantes de algún Sindicato, y/o de una conducta de coacción por parte de estos últimos, para la asistencia a un evento del denunciado.

En ese sentido, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas **por parte de los presuntos responsables**, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en realización de eventos con características similares como el que fue materia de queja, de ahí la improcedencia en el dictado de medidas cautelares, pues, se reitera, estamos en presencia de hechos futuros de realización incierta respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictarlas.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado el pasado dos de marzo y once de agosto de dos mil veintitrés, al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-24/2023 y ACQyD-INE-155/2023**.

No obstante, lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a Adán Augusto López Hernández, que, **en todo tiempo, deberá ajustar sus conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos.**

De lo contrario, esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, **incluso officiosamente**, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

En consecuencia, se ordena notificar el presente acuerdo a Adán Augusto López Hernández, a efecto de hacerle de su conocimiento contenido de la presente resolución.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, **ello no condiciona la determinación que adopte la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.**

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por el denunciante en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso A)** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO inciso B)** de la presente resolución.

TERCERO. 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-163/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/581/2023**

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 dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ