



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA, EN SU CALIDAD DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y DE HERNÁN MANUEL VILLARREAL RODRÍGUEZ, SECRETARIO DE MOVILIDAD Y PLANEACIÓN URBANA DEL GOBIERNO DE DICHA ENTIDAD, POR LA SUPUESTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS CON FINES DE PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023.

Ciudad de México, a diez de diciembre de dos mil veintitrés.

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

I. Denuncia. El cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante del Partido Acción Nacional ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, quien denunció:

- **La presunta realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos con fines de promoción personalizada y violación al principio de imparcialidad,** atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León y de Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de dicha entidad federativa, derivado de:

La transmisión realizada en el perfil ***El Gobierno de Nuevo León*** de la red social Facebook, el diecinueve de noviembre de dos mil veintitrés, de un evento que se celebró en el Palacio de Gobierno de ese estado, en el que participaron Samuel Alejandro García Sepúlveda y Hernán Manuel Villarreal Rodríguez.

Evento en el cual, a juicio del quejoso, se ejecutaron flagrantemente actos anticipados de campaña, toda vez que a lo largo del evento y del mensaje de los funcionarios, se resaltaron las palabras "Samuel García", "candidato", "presidente", "presidencia", "cree que Samuel García puede ganar la presidencia en 2024", "votos" y votaría", además de que se utilizaron recursos



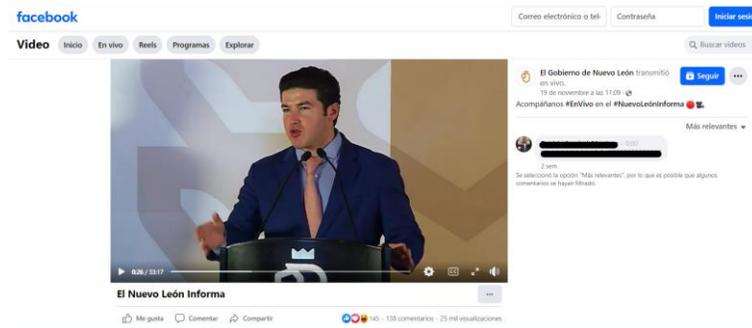
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

públicos para fines de promoción personalizada, al utilizarse el recinto oficial del gobierno y por la calidad de los sujetos denunciados.

Cabe precisar que dicha transmisión se encuentra alojada en el siguiente vínculo electrónico:

- ✓ <https://www.facebook.com/gobiernonuevoleon/videos/1079307673416662/?mibextid=YxdKMJ>



Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares** a efecto de **SUSPENDER de manera INMEDIATA la difusión y publicación de lo señalado en la objeto de la presente denuncia, en la fecha anunciada.**

Y en tutela preventiva, *se sirva ordenar que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por si o a través de interpósita persona, todo tipo de publicidad en la anteriormente citada en la red social FACEBOOK.*

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. El día cinco siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Instrumentar acta circunstanciada a fin de certificar la existencia y contenido de las ligas electrónica referidas por el quejoso.
- Solicitar información al Gobernador, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno y al Secretario de Finanzas y Tesorería General, todos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023**

del Gobierno de Nuevo León, así como a Movimiento Ciudadano, información relacionada sobre el evento denunciado y su difusión.

III. Admisión, 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.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia 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.

En el caso, se actualiza la competencia de este órgano colegiado porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, entre otros, en la posible realización de actos anticipados de campaña, en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, actualmente en curso.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció, a Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León y a Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de dicha entidad federativa, por la presunta realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos con fines de promoción personalizada y violación al principio de imparcialidad, derivado de la difusión de una conferencia de prensa, en el perfil **El Gobierno de Nuevo León** de la red social Facebook.



PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Documental vía informe, consistente en la información que deberá de recabarse.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por el quejoso.
2. **Documental privada**, consistente en el oficio MC-INE-330/2023, firmado por el representante de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General de este Instituto quien, en lo que interesa, refirió que no organizaron el evento denunciado, ni tampoco administran el perfil donde fue difundido éste.
3. **Documental pública**, consistente en el escrito firmado por Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de Nuevo León, quien precisó que las manifestaciones que realizó en el evento denunciado, fueron en su calidad de ciudadano a fin de dar su opinión como economista y econometrista.
4. **Documental pública**, consistente en el escrito de la Procuraduría Fiscal del Gobierno de Nuevo León.
5. **Documental pública**, consistente en el escrito firmado por el Consejero Jurídico del Gobernador de Nuevo León, quien precisó, en lo que interesa, la participación del Ejecutivo Estatal en el evento denunciado fue para ofrecer una rueda de prensa, con la finalidad de mostrar avances y logros que ha tenido su administración, además de que solo hizo aclaraciones respecto a sí contendría en el proceso electoral entrante; que en el evento fue de carácter administrativo; que Samuel García optó por no contender en el proceso electoral federal y que reasumiría el cargo de Gobernador, lo cual fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el dos de diciembre de dos mil veintitrés.

CONCLUSIONES PRELIMINARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- El pasado siete de septiembre dio formalmente inicio el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal; asimismo, el veinte de noviembre inició formalmente el periodo de precampañas.
- Es un hecho no controvertido que Samuel Alejandro García Sepúlveda, se registró como precandidato único a la presidencia de la República por Movimiento Ciudadano.¹
- Es un hecho no controvertido que Samuel Alejandro García Sepúlveda, el diecinueve de noviembre de dos mil veintitrés, fungía como Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León.
- En el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, se publicó el “ACUERDO DEL CUAL SE REASUMEN FUNCIONES EN CALIDAD DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y NO PARTICIPARÉ EN PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024”.
- Es un hecho no controvertido que Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, a la fecha, ocupa el cargo de Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de Nuevo León.²

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

¹ Como se advierte de las notas periodísticas visibles en los vínculos <https://twitter.com/azucenau/status/1724284653492707336> y https://www.iecm.mx/www/ut/ucs/INFORMA/noviembre23m/INFOM131123/_php, entre otras

² Como se desprende del acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

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— 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.

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.**³

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.

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

a. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 41.-

...

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 3.

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

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

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

...

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña 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.

...

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

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.

...

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.
2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.
3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.
4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

...

Artículo 242.

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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

...

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

...

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

...

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

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

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

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de las y 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 la ciudadanía, 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:

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as;
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de las candidaturas y previamente al registro constitucional de candidatos o candidatas;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o **promover a una o 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 las Jurisprudencias 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

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

Por otro lado, en caso de tener por acreditada la existencia de llamados expresos o inequívocos en los términos expuestos, la Sala Superior ha señalado que se debe verificar si los actos o expresiones **trascendieron al conocimiento de la ciudadanía**, a fin de sancionar únicamente aquellos casos en que se provoquen afectaciones a los principios de legalidad y equidad en la competencia.

Para tal efecto, se deben analizar las siguientes variables contextuales:

- a) Tipo de audiencia a la que se dirige el mensaje (ciudadanía en general o militancia) y el número de personas receptoras para definir la proporción de su difusión.
- b) Lugar o recinto donde se llevó a cabo (público o privado, de acceso libre o restringido).
- c) Modalidades de difusión de los mensajes (discurso en centro de reunión, mitin, promocional en radio y televisión, publicación o cualquier medio masivo de información).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

Tales consideraciones derivan de la Jurisprudencia **2/2023**, de rubro y texto siguientes:

“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 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.

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro 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), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.”

Es importante identificar que el número de personas receptoras del mensaje exige un ejercicio aproximativo y no cantidades exactas, aunado a que se debe prestar especial atención a la parte o partes del mensaje que efectivamente se difundan para poder realizar un correcto análisis contextual, puesto que solo se está en posibilidad de sancionar efectivamente se difundieron llamados expresos o inequívocos a votar o a no hacerlo.

Conforme a lo antes expresado, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, **que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.**



- Los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a las y los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidata o candidato a un cargo de elección popular.**
- Propaganda de precampaña es 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 las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular **con el propósito de dar a conocer sus propuestas.**
- El mensaje en las precampañas debe estar dirigido exclusivamente a las y los militantes o simpatizantes del instituto político y no debe haber **llamamientos al voto.**
- Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- El elemento subjetivo tiene el propósito fundamental de **presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a una o un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.**
- Los actos de precampaña y/campaña, en principio se actualizan, **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.**

c. Promoción personalizada

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 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

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

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:⁵

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

⁴ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

⁵ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



- 3. Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

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

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

En este sentido, la Sala Superior⁶ 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 promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.⁷

⁶ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

⁷ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Solicitud de medida cautelar

De la revisión del escrito de denuncia se advierte la solicitud del dictado de medidas cautelares es con el propósito de *SUSPENDER de manera INMEDIATA la difusión y publicación* denunciada.

Y en tutela preventiva, *se sirva ordenar que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de publicidad en la anteriormente citada en la red social FACEBOOK.*

Material denunciado

Audiovisual alojado en el enlace electrónico <https://www.facebook.com/gobiernonuevoleon/videos/1079307673416662/?mibextid=YxdKMJ>, cuyo contenido particular, es el siguiente:





Contenido auditivo

SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA: Gracias, listo Hernán, muy bien, pues mucho gusto.

El día de hoy vamos a mandar un mensaje a Nuevo León, un mensaje desde lo personal, hace una semana exactamente hice un video con mi esposa Mariana y con Mariel, explicando desde la familia por qué tomábamos esta decisión.

El miércoles tuvimos aquí reunión del gabinete y... hicimos un video para Nuevo León, donde junto con ellos nos comprometimos a dar continuidad a todos los proyectos del “nuevo” Nuevo León y el día de hoy quiero mandar un mensaje desde lo personal, después de mostrar una encuesta que le prometí a todo Nuevo León, por qué tomaba esta decisión, entonces, en lo que la ponen porque se me hace que andan ahí ya en los últimos detalles.

Quiero en primer lugar decirles de todo corazón, muchas gracias a este gran pueblo de Nuevo León.

Ahorita con algo de nostalgia, estaba ahí, en mi despacho, aquí en el Palacio de Gobierno y pues espero sea el último día que estemos aquí porque vamos a ganar la grande, no tenemos ni una duda.

Pero Nuevo León me dio su confianza, me consolidó como el Gobernador más joven en la historia de este Estado, con el mejor gabinete que ha tenido este gran Estado y en dos años hemos hecho más que los últimos cuarenta.

Pero quiero agradecer la confianza, primero que me dieron para ser Diputado, Coordinador de la bancada de Movimiento Ciudadano en el Congreso, luego fui dirigente de Movimiento Ciudadano Nuevo León, luego una campaña muy ruda, donde todo mundo nos decía que no se iba a poder y ganamos el Senado de la República y eso me convirtió en el Gobernador más joven como Senador en la historia de nuestro estado.

Y justo en la gubernatura, ahí está mi máximo agradecimiento, nadie creía en nosotros, estamos ¿cómo va?, estamos haciendo una remembranza de que arrancamos en cuarto lugar con ocho puntos, según la encuesta de Grupo Reforma del norte y los de arriba, pues ya nos daban como, como el chiquitillo.

Y empezamos una campaña muy alegre, muy emotiva en las calles, pegando calcas, ganamos los debates, de hecho, a uno de ellos no fueron mis rivales y me acuerdo mucho porque es el mismo que hizo esta encuesta que a ver si ya, ¿ya va a quedar o la vuelvo a mandar? ¿ya?

Un día antes de la, de la votación, mandamos a hacer el *exit poll*, tú eres experto en eso, que es una de las famosas encuestas del día antes y de salida y el sábado en la noche me habla este amigo y me dice, Gobernador, felicidades, mañana vas a ganar por nueve puntos.

Se los juro por Dios por nueve puntos y ganamos por ocho punto siete, el treinta y seis por ciento de Nuevo León me dio su confianza y ganamos la gubernatura, llegamos con el mejor gabinete de técnicos de especialistas, ¿qué fue?

Y hoy, en dos años hemos consolidado un “nuevo” Nuevo León, hemos prácticamente concluido o arrancado todo lo que prometimos en el plan de Gobierno, una nueva Constitución, un nuevo plan estratégico, dos mil cuarenta y ocho planes maestros.



ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

Ya terminamos la "Gloria Colombia", ya arrancamos las tres líneas del metro, la nueva aduana, el acueducto "cuchillo dos" en tiempo récord, presa "Libertad", cobertura universal de cáncer, el nuevo DIF, capullos y bueno, ahí vamos.

Pero subrayo, treinta y seis por ciento de Nuevo León nos dio su confianza para hoy tener el "nuevo" Nuevo León y ahora sí parece que ya quedó.

Les muestro lo que les prometí, qué me ayudó mucho a tomar la decisión, porque en primer lugar era importante que Nuevo León me respaldara, si Nuevo León no me iba a respaldar, no tenía caso, siquiera ir a la precampaña, porque hay que recordar que primero hay que ir una precampaña, ganar en tu plataforma el dictamen definitivo para luego el veinte de febrero que te dictaminen como candidato, ahorita vamos a ir a una precandidatura del dieciocho, del veinte de noviembre al dieciocho de enero, esta encuesta se levantó, yo le muestro, del trece al quince de noviembre, mil encuestas en vivienda, aunque es un tracking que tenemos ya mucho tiempo haciendo.

Pero específicamente, lo que hoy les muestro es lo más cercano, quince de noviembre, a ver si tenemos el micrófono de, de mano, órale.

Entonces, personalidades, obviamente medimos a todo mundo al Presidente, alcaldes, senadores y en mi caso en particular, Samuel García como persona, setenta y ocho por ciento de aprobación tenemos en Nuevo León, coincide mucho con una encuesta de hace un mes, donde un medio nos daba ochenta de aprobación, aquí está más menos ochenta.

Se preguntó en qué escala, muy bien, bien, mal, muy mal, setenta y ocho punto uno ve muy bien o bien a Samuel García contra un trece punto nueve que lo ve mal o muy mal.

Decía un asesor que en política el ambiente es tan ruín, el ambiente es tan negativo, tanta guerra sucia y tanto conflicto, que sacar setenta es cómo un diez, como un cien.

O sea, el panzazo en un político es como un cien, bueno, aquí tenemos puntos extra siete, ocho y ese es el tracking desde agosto del dos mil veinte, que era diputado, desde aquel entonces, ahí va el nivel de conocimiento, positivo o negativo, altibajos hoy estamos lo más alto en mi historia, esto es Nuevo León, exclusivamente el estado de Nuevo León.

Ahora bien, la pregunta ¿cómo evalúan al Gobierno de Nuevo León?, ochenta punto dos, esto es gracias al gabinete, este ya es el gobierno central de Nuevo León.

Pregunta expresa, ¿cómo califica la labor de Samuel como Gobernador? Sube de setenta y cinco a ochenta, o sea, hay un cinco que les caigo gordo, pero reconocen que estamos haciendo buen trabajo, esa es mi conclusión.

Segunda pregunta, tercer pregunta, ¿se aprueba el trabajo del Gobierno?, setenta y cinco punto cinco, en una escala contra veinte, que dice que es mala

Cincuenta y cinco por ciento de Nuevo León cree que este gobierno ha sido mejor de lo que esperaba, es decir, superamos las expectativas del cincuenta y cinco por ciento de Nuevo León, veinticinco dicen que pues es lo que ellos esperaba y dieciséis que está peor.

Cincuenta y ocho por ciento de Nuevo León considera que está mejor que como lo dejó el Bronco, pues ya si no, esta pregunta era obvia.

¿En los primeros dos años de Samuel, usted considera que Nuevo León está mejor, igual o peor?, casi un sesenta mejor, pues obviamente, Tesla, cuarenta y dos billones de dólares de inversión extranjera, pleno empleo, primer lugar en todo, sesenta coincide que somos mejor que el gobierno del Bronco.

"Temas de Gobierno" y aquí voy a hacer un paréntesis puntual, nosotros cuando llegamos al "nuevo" Nuevo León, se manda al Congreso, cuando estábamos en un Congreso amigo, una ley orgánica que por cortesía comúnmente desde que yo soy diputado el Congreso le aprueba al nuevo gobierno, en esa ley orgánica creamos el primer gabinete paritario en la historia de Nuevo León y creamos cuatro nuevas Secretarías: mujeres, para atender todo el tema de violencia de género, medio ambiente, para atender el tema del cambio climático; escindimos economía del trabajo porque era un error del Bronco haber juntado agua y aceite. Hoy economía está sola y trabajo sola; cultura, que por cierto se va a dar vuelo Melissa en los siguientes 7 meses



ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

porque son la conmemoración de los 200 años y una muy importante; participación ciudadana. Cuando fui diputado se crea la ley de participación pero era letra muerta, nosotros creamos la ley de participación ciudadana, inclusive invité a quien había sido crítica de un servidor que hoy es mi gran amiga Ximena Peredo si ven el historial de Ximena donde ella el articulista y en sus redes continuamente criticaba mi forma de pensar y mi forma de hacer política y decidimos invitarla, de hecho invité a Ximena y a Sandrine Molinard. Sandrine por un tema personal no pudo ser parte del gobierno porque ya había entrado Javier Navarro entonces, pues se iba a haber muy mal que el Presidente de SINLAC y la Directora de SINLAC dejarán a SINLAC sin cabeza.

¿Por qué les cuento esto?, porque yo estoy muy agradecido con las Cámaras, sostengo que Nuevo León tiene la mejor sociedad civil organizada, somos el Estado con más A.C.'s registradas de América Latina y yo me considero que vengo de ahí porque yo salí de "rescatemos Nuevo León" que era una A.C. que criticaba al Gobierno de Medina, por eso creamos la Ley de Participación Ciudadana y por eso creamos la Secretaría de Participación Ciudadana.

Yo hoy le refrendo a mi amigo y consejero, maestro y ex rector, David Noel, todo mi apoyo y toda la tolerancia y apertura del Gobierno, toda; a Sandrine igual que, que considero que es mi amiga y a todas las Cámaras; a CAINTRA, ellos nos ayudaron a sacar la reforma ecológica para combatir el cambio climático, primero fue Rodrigo, luego Máximo Vedoya; a Fernando Canales Seltzer de CANACO; a Gabriel Chapa de COPARMEX; a Chuy Viejo de Consejo Nuevo León yo le digo "compadre" de cariño, porque me cumplió un sueño del plan estratégico 2040. A todos ellos decirles, en primer lugar una disculpa si alguna vez ofendí y sí lo hice y pido una disculpa de frente no merecían ese adjetivo, cometo errores pero también corrijo, acepto y cuando me equivoco, lo reconozco y aquí está Hernán vamos a estar siempre escuchando sus opiniones y sus proyectos, siempre. Y lo respeto y los quiero mucho a todas las Cámaras, porque también son parte de este "nuevo" Nuevo León, pero también cuando discrepamos lo tenemos que decir y quizá yo por defender a Palacios o a Alma en un arrebato hice un muy mal comentario, lo reconozco, pido una disculpa y corrijo, siempre estaremos con ustedes trabajando.

Pero, esto es lo que nosotros vemos en nuestras encuestas que en las materias más duras no tenemos tres como se nos dijo, ni cinco, entonces con mucho respeto les voy a compartir esta encuesta de vivienda para que vean que ahí no comparto lo que ellos señalaron en "Gobernador", cómo vamos, que vamos a seguir yendo y va a ir Javier y seguiremos siempre en el escrutinio y con gusto platicando con Luis Ávila que también es mi amigo le mando un saludo.

Temas de Gobierno, agua 77% aprueba el trabajo en tema de agua, enfrentamos una crisis muy dura de dos años, afortunadamente ahorita estamos tranquilos pero no podemos bajar la guardia en materia de agua en Nuevo León, hablando sobre el agua usted aprueba desaprueba: 77 y sí soy muy, voy a decir autocrítico que esta es la que más se mueve dependiendo si estamos o no en crisis.

Movilidad, aquí el señor, el 72% de Nuevo León considera que estamos haciendo un buen trabajo en movilidad y transporte público y espero que ya estén los 2000 camiones en México.

En seguridad, esta es clave, porque estando dentro de un país tan violento que hoy tienen los peores índices de seguridad en su historia, el tener una aprobación del 63 es un alago, pero además esta encuesta confirma lo que acaba de decir INEGI que en la seguridad pública, Fuerza Civil es la policía más confiable. En Nuevo León el 51, 51% está en acuerdo de que "fuerza civil" es la mejor policía de México y lo sostenemos, lo es; hay áreas de oportunidad sigue mucho por hacer, es cierto, pero hoy les decimos que en materia de seguridad tenemos al mejor Secretario a quien yo respaldo y vamos a seguir por el camino correcto.

Mi esposa Mariana obviamente está evaluada como primera dama, 78.4, aprueba su trabajo ahí está el tracking desde noviembre del 2021 y el 80% aprueba el trabajo en "capullos" que como miembra honoraria porque no es servidora pública, en "capullos" el 81% de Nuevo León está de acuerdo con el trabajo realizado en el nuevo "DIF capullos".

Cultura política, ¿estamos listos?, el 69% de los neoloneses cree que los alcaldes y diputados del PRI y del PAN deberían dejar trabajar al Gobernador, ahí está, respecto al conflicto que espero que ya termine entre alcaldes y diputados del PRI y del PAN contra el Gobernador, su opinión en verde ya se le debería poner un alto a los diputados y que dejen trabajar al Gobernador 70% y 121 los Diputados hacen bien y deberían seguir siendo contrapeso 70, 20, 10, y el 66.7, 2/3 partes de Nuevo León apoyan al Gobernador en el conflicto y aquí también quiero hacer un paréntesis, como Gobernador de Nuevo León y que próximamente me voy



ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

de precandidato, créanme que lo que menos queremos es conflicto, ya estamos cansados, la gente tiene mucho que opinar sí 66% de Nuevo León dice que en este conflicto el Gobernador tiene razón contra 13 creo que es muy muy contundente el mensaje de que ya tenemos que terminar con esto.

Tan ya tenemos que terminar que el día de ayer que Movimiento Ciudadano me entrega el dictamen como precandidato, a las pocas horas publicamos en el Periódico Oficial un acuerdo para que en el inter que me voy de precampaña Javier Navarro se quede de Secretario General, como encargado de despacho y por Ministerio de Ley. ¿Por qué Ministerio de Ley? porque la Constitución es muy clara y dice que, a falta de designación, siempre el Secretario se queda en funciones.

Pero creo que ya todo Nuevo León está cansado de ver quién tiene razón y que si lo jurídico, y que si tiene que ser naranja o no, yo realmente hago votos y le pedía ayer a Javier expresamente, que buscara un acuerdo político para ya parar este litigio innecesario. La gente quiere continuidad, la gente quiere que alguien del Gobierno, como dice el voto razonado de los dos magistrados, Felipes, se queden a dar continuidad. Si mis amigos diputados toman en cuenta esto van a ser lo correcto, lo que inclusive es cortesía política, esto no debe ser ni de debate ni de litigio. Si el señor ganó 6 años, el señor debe dejar a su Secretario o a quien él guste a que dé continuidad y Nuevo León lo respalda. Entonces deseo firmemente, hago un llamado a Javier Navarro, a la bancada de Movimiento Ciudadano en el Congreso y a los amigos, diputados y Alcaldes que podemos llegar a un acuerdo político y hacer un Win Win.

Yo a partir de mañana empiezo precampaña y deseo firmemente que Javier, que tiene la cualidad de haber sido de los mejores litigantes y negociadores del país, pueda llegar a un acuerdo con los diputados y parar esto.

Las siguientes filminas no las voy a dar yo porque me puedo meter en actos anticipados y como ya traigo lupa le voy a permitir aquí a un ciudadano economista que continúe con las siguientes filminas.

HERNÁN MANUEL VILLARREAL RODRÍGUEZ: Gracias. Si estos comentarios los hago en un día inhábil, verdad. Así como también mañana es día inhábil. Entonces podemos como ciudadano y como economista, economista y economista, dar la siguiente información que yo creo que es muy valiosa para toda la ciudadanía de Nuevo León.

El 60% de la población de Nuevo León está de acuerdo con que Samuel García vaya por la Presidencia, eh, es un 59.9 % a la pregunta de ¿estaría de acuerdo o no en que Samuel García busque la Presidencia en el 2024? Un no es un 38.0%, recordando, recordando también que la gubernatura la ganó Samuel García con el 36%, aun así, el 60% está de acuerdo a una, aunque la gubernatura se ganó con el 36%.

Por otro lado, el 68.9% de la población le gustaría que Samuel García sea el primer Presidente Regio de la historia, o sea, cuando ya le, le hace razonar a la población, oye, pero ¿te gustaría que fuera el primer Presidente Regio? y ahí ya se eleva hasta prácticamente un 70% la respuesta. Esta es solamente un 28% no le gustaría tener un presidente que Samuel García fuera el primer Presidente Regio del país.

También un 71% de la población le gustaría que Samuel García sea el primer Presidente, el Presidente más joven de la historia. Esto es muy importante porque también conocemos, conocemos la distribución de la población en el país, donde los jóvenes representan una gran mayoría. Entonces, que el 71% le guste que Samuel sea el Presidente más joven es una un dato muy relevante. Solamente un 26% no lo considera así y también un 68.7% quiere que el próximo Presidente de México sea del norte del país.

Imagínense todo, esto es lo que va a representar en todo el norte del país, este arrastre que podrá tener, y lo digo como ciudadano, el, el, el presi, el gobernador actual. ¿Le gustaría que el próximo Presidente sea del norte? 68.7%. 58.6% cree que a Nuevo León le irá mejor si Samuel García, es presidente, o sea casi el 60% de la población dice es que si se va Samuel de presidente a Nuevo León le va a ir mejor, entonces esto es una de las razones muy importantes, por lo cual Nuevo León debe estar muy entusiasmado en que tengamos la posibilidad de tener un candidato y luego un presidente de Nuevo León.

Y esto muy importante, en Nuevo León el 54% de la población, piensa que Samuel puede ganar la Presidencia. Ganamos la gubernatura con el 36% más sin embargo, el 54% piensa que Samuel puede ganar la Presidencia. Aquí está ganamos con 36.6 y el 55% votaría por Samuel para Presidente de México. Y yo creo que ya te puedo pasar la palabra Gober.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

SAMUEL GARCÍA: Desde aquí y cuidando mucho mis palabras, porque insisto que traemos lupa. Por supuesto que voy a extrañar este Palacio, espero sea con ustedes mi último "Nuevo León informa" y mi última "arrastrar el lápiz" en el despacho del Gobernador de Nuevo León.

Quiero decirle a la gente de Nuevo León que nos tenga confianza, le dimos muchas vueltas, mucha reflexión a esta decisión y realmente creemos que es lo mejor para Nuevo León por muchos motivos,

Como mucho es propuesta y la ley me impide en precampaña hacer propuestas, hoy no me puedo explayar como quisiera, lo haré en marzo. Pero tenemos un análisis muy profundo de cómo lo que teníamos en nuestras manos, ya lo logramos: nueva Constitución, nuevo plan estratégico, 3 nuevas líneas del metro; se van a extender hasta el aeropuerto, las 6 carreteras, tres ya terminadas, cobertura universal, nueva ruta, etcétera, etcétera. Lo que era competencia local ya es pura continuidad, ya es con el tiempo, tiene el presupuesto etiquetado, es cuestión de que este gabinete, que es el mejor gabinete de la historia de Nuevo León, logre dar la continuidad y por eso le hemos dejado por ministerio de ley y resolución judicial a Javier Navarro, que continúe.

Pero nada más imaginemos, no lo digo como propuesta, subrayo. Nada más imaginemos tener un presidente regio, nada más Nuevo León, Imaginen. Hoy somos lo que somos y nunca hemos tenido la oportunidad de tener un presidente regio nunca. Esto es bien importante porque eso nos ha frenado muchos de nuestros sueños y proyectos, porque algunos de los temas pendientes, asignaturas pendientes de Nuevo León, son competencia exclusiva del Presidente.

La refinería, por ejemplo, la refinería es territorio y competencia de Pemex. El Gobernador, por más que quiera ustedes fueron testigos, una vez nos sacaron a mí y a Colosio de las greñas, eso nada más lo puede arreglar el Presidente.

El río Pánuco, si CONAGUA no firma no puedes traer el agua. El tren San Antonio, si la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no te da la concesión y la aduana no hay tren y lo que más nos duele, la lana, el único que puede modificar el convenio fiscal y dar justicia a Nuevo León es el Presidente.

Por eso llevamos décadas que nos dan migajas, migajas nos regresan, veintidós centavos de cada peso.

Por eso les digo, le hemos dado muchas vueltas, hemos dado una reflexión profunda y creemos que si a Nuevo León le va bien, México se impulsa porque en Nuevo León es un imán, hoy es el 78% del Nearshoring, lo que llega a Nuevo León le da para arriba todo el país.

Ahora imaginemos cómo le va a ir a Nuevo León, si toda su visión y su forma de pensar, esa visión de emprendedurismo de Norteamérica, de negocio, la llevamos a todo el país. Ahí nos multiplicamos, pero ya México, México merece un nuevo México y merece darse la oportunidad de tener un presidente regio. Nunca lo hemos tenido, muchas gracias, nos vemos mañana.

Listo Hernán.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Se trata de una conferencia realizada por Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León, el diecinueve de noviembre de dos mil veintitrés, al parecer, en el Palacio de Gobierno de ese estado.
- Dicho evento fue difundido en el perfil ***El Gobierno de Nuevo León*** de la red social Facebook, correspondiente a la cuenta oficial y verificada del Gobierno de Nuevo León.
- En dicho evento participa Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de Nuevo León.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

- En su discurso Samuel García, realiza una semblanza acciones de gobierno que durante su gestión se han realizado; asimismo, anuncia que a partir que fue designado como precandidato por Movimiento Ciudadano, por lo que iniciará su precampaña, dando el nombre de quien fungirá como encargado del Despacho de Gobierno.
- En su participación, Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de Nuevo León, hace una presentación de diversas encuestas que ese gobierno realizó, en relación a la participación del gobernador en el proceso electoral federal.

Decisión

Como se señaló, el Partido Acción Nacional denunció, entre otros, a Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León, por la supuesta realización de actos anticipados de campaña, derivado de la difusión en el perfil ***El Gobierno de Nuevo León*** de la red social Facebook, de una conferencia realizada el diecinueve de noviembre de dos mil veintitrés, en el Palacio de Gobierno de este Estado, por lo que solicitó la adopción de **medidas cautelares**, a fin de ***SUSPENDER de manera INMEDIATA la difusión y publicación de lo señalado en la objeto de la presente denuncia, en la fecha anunciada; y en tutela preventiva, se sirva ordenar que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por si o a través de interpósita persona, todo tipo de publicidad en la anteriormente citada en la red social FACEBOOK.***

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, de conformidad con los siguientes argumentos:

Como quedó demostrado, el Gobierno del Estado de Nuevo León difundió el evento motivo de denuncia el cual fue realizado el diecinueve de noviembre pasado, en su cuenta oficial y verificada de Facebook ***El Gobierno de Nuevo León***; por lo que se procede a su análisis a efecto de determinar si su difusión implica algún riesgo irreparable a los principios rectores del proceso electoral federal como lo refiere el partido quejoso.

Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-498/2023, SUP-REP- 500/2023, SUP-REP-505/2023, acumulados**, estableció diversos parámetros para la adopción de medidas cautelares, cuando se denuncien presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, en cuyos casos la autoridad competente debe valorar los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

actos denunciados para identificar si, de manera preliminar, se surten los siguientes supuestos:

1) Resulta evidente que se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de la infracción (aparición del buen derecho), y

2) Existe un riesgo inminente de que, en el contexto, los actos puedan afectar, de manera irreparable, el principio de equidad en la contienda (peligro en la demora).

De lo contrario, el dictado de una medida cautelar, en estos casos, implicaría una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior señaló que cuando las medidas cautelares se solicitan en su vertiente de tutela preventiva, se debe analizar si existen suficientes elementos para, de forma real y objetiva, considerar que es **altamente probable** que en el futuro se realicen actos o conductas que **constituyan un posicionamiento electoral anticipado** (hecho futuro de inminente realización).

Asimismo, señaló que conforme al artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los diversos precedentes de la Sala Superior, los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando concurren los elementos:⁸ **personal, temporal y subjetivo.**

El elemento personal se refiere a la identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Los sujetos que pueden incurrir en esta infracción son los partidos políticos, las y los candidatos, las y los precandidatos o aspirantes a alguna candidatura, y se considera que se actualiza el elemento cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto.

Por cuanto hace al **elemento temporal**, este se refiere al periodo en el que ocurren los actos. Al respecto, la Sala refiere que para considerarlos anticipados, estos deben realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas o campañas electorales.

Finalmente, respecto al elemento **subjetivo**, este se refiere a la finalidad que persiguen las manifestaciones. **Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido;** de

⁸ Véase el expediente SUP-REP-574/2022.



publicar una plataforma electoral, o de posicionar a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.

Respecto al referido elemento, la Sala Superior ha considerado que solo las manifestaciones explícitas e inequívocas, y sus equivalentes funcionales, pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña.⁹ Además, se debe valorar si las expresiones trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y si, valoradas en su contexto, pueden afectar la equidad en la contienda.¹⁰

En el mismo sentido, la Sala Superior señaló que, conforme a 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**, es importante identificar variables contextuales de los actos denunciados, como lo son el tipo de audiencia a que se dirige el mensaje, en donde es relevante si este es dirigido a la ciudadanía en general o a la militancia y simpatizantes.

De igual forma, se debe considerar el tipo de lugar o recinto; por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido y, finalmente, 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.

Por ello resulta especialmente relevante que, al analizar estas variables contextuales, se explique cómo se llegó a la conclusión sobre la forma en que se llevaron a cabo los eventos denunciados, aunque esta conclusión sea de manera preliminar.

Asimismo, refirió que, para llegar a una conclusión preliminar respecto a los actos anticipados de precampaña y campaña, es necesario que existan otros elementos, por lo menos indiciarios, que permitan concluir de manera razonable que los eventos se encontraron dirigidos a la ciudadanía en general o que fueron abiertos al público.

Además, precisó que **la sola manifestación de la intención de aspirar a un cargo público** no configura una infracción por actos anticipados de precampaña o campaña, pues, en principio, no implica por sí misma un acto de promoción, sino

⁹ Jurisprudencia 4/2018 de rubro **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)**. Así como los criterios desarrollados en el SUP-REC-803/2021.

¹⁰ 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**.



que se requiere que esta vaya acompañada de la solicitud de voto de forma explícita o inequívoca.¹¹

Por otro lado, señaló que **la circunstancia de que un evento sea en un lugar abierto o cerrado** es un elemento contextual que se debe valorar para determinar la trascendencia de los mensajes a la ciudadanía.¹²

Como se advierte, la Sala Superior, delineó un estándar de análisis y argumentación reforzado para el estudio de presuntos actos anticipados de precampaña y campaña realizados en sede cautelar. Sin que lo anterior implique se dejen de observar las disposiciones legales y jurisprudenciales vigentes para el estudio de las referidas conductas de manera preliminar, ya que como se señaló, solo se previó un análisis reforzado es estos casos, a fin de evitar una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

Bajo este contexto, del análisis preliminar al contenido del video difundido, no se advierte que presente una plataforma, solicite el apoyo para lograr una candidatura, pida el voto a favor o en contra de algún actor político, sino que, en general, tienen la finalidad de hablar sobre acciones de gobierno, de su entonces designación como precandidato a la presidencia de la República, sobre la persona que ocuparía la encargaduría del Despacho de la oficina de Gobierno; no obstante, aparentemente, si se hacen referencias de carácter electoral, al presentar una serie de encuestas, en relación a la participación del gobernador en el proceso electoral federal.

En este tenor, el partido quejoso refiere que las manifestaciones realizadas en dicho evento fueron dirigidas a la ciudadanía en general, en el contexto de presentar acciones realizadas durante la gestión de Samuel García como gobernador de Nuevo León, siendo que, desde la perspectiva del Partido Acción Nacional, las frases "candidato", "presidente", "presidencia", "cree que Samuel García puede ganar la presidencia en 2024", "votos" y "votaría" actualizan actos anticipados de campaña.

De lo anterior, del análisis individual y contextual a las frases, contrario a lo sostenido por el partido quejoso, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que dichas expresiones, emitidas en el marco de un evento oficial, presenten una plataforma electoral, soliciten el voto o busquen posicionarse de manera anticipada frente al electorado.

¹¹ Véase las sentencias de los SUP-JE-914/2023, SUP-JE-7/2023, SUP-REP-822/2022, SUP-REP-680/2022, SUP-JE-30/2022, SUP-REP-73/2019 y SUP-REP-131/2017, entre otros

¹² Ver las sentencias dictadas en el SUP-REP-622/2022 y en los juicios SUP-JE-1204/2023 y SUP-JE-1194/2023



En este sentido, desde una óptica preliminar propia de sede cautelar es posible advertir que las manifestaciones tildadas de ilegales por el partido quejoso, no contiene **elementos evidentes** que las tornen ilegales y, por tanto, debe privilegiarse la libertad de expresión y de información al no verse, desde una perspectiva preliminar, en riesgo algún principio rector del próximo proceso electoral, por lo que no se justifica su retiro de las redes sociales de referencia.

En efecto, al analizar 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 la publicación denunciada, aparece como figura central Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León, además de que se encuentra alojada en el perfil oficial de Facebook del Gobierno de esa entidad.
- b. Elemento temporal: Sí se cumple,** pues la publicación fue realizada el diecinueve de noviembre de dos mil veintitrés, esto es, dentro del proceso electoral federal, el cual dio inicio el pasado siete de septiembre.

Por lo que, conforme a lo anterior, es razonable asumir que los actos públicos abiertos realizados por dicho denunciado, en principio, estarían orientados, bajo la apariencia del buen derecho, en impactar anticipadamente las preferencias electorales de la ciudadanía.

Al respecto, es relevante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹³ 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, la publicación se realizó durante el proceso electoral, previo al inicio de las precampañas, siendo que a la fecha está visible, por lo que, conforme a lo anterior, es razonable asumir que los actos públicos abiertos realizados por dicho denunciado, estuvieron orientados, bajo la apariencia del buen

¹³ Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

derecho, en impactar anticipadamente las preferencias electorales de la ciudadanía.

- c. Elemento subjetivo: No se cumple.** Ya que de la lectura preliminar al contenido del discurso que pronuncia Samuel García en el video denunciado, así como las manifestaciones referidas por el quejoso en su escrito de queja, no se advierten elementos o manifestaciones mediante las cuales se llame **expresamente** al voto, ya sean en sentido positivo o en sentido negativo. Ni se presenta **de manera clara e inequívoca** alguna plataforma electoral, programas de gobierno o propuestas de campaña relacionadas con un proceso electoral. Además, no se percibe que estas publicaciones hayan generado expectativas de beneficios de programas sociales a cambio de votos.

En efecto, de una apreciación preliminar del contenido denunciado, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que **no contienen elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta**, ni un riesgo de lesión grave a un principio constitucional, o el posible daño irreparable a un derecho humano.

Contrario a ello, se estima, en esta sede cautelar que se trata de un ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información del denunciado, pues, en todo caso, la licitud o ilicitud de la conducta denunciada, será determinada al resolverse el fondo del asunto y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar – en la medida de lo posible – los bienes jurídicos afectados.

En este sentido, es claro que la difusión de la publicación objeto de estudio, desde una perspectiva preliminar, cuenta con cobertura legal.

Lo anterior, encuentra fundamento en la jurisprudencia 4/2018 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **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).**

Por lo anterior, es que se considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de la difusión del video denunciado.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este órgano colegiado que, las manifestaciones vertidas por Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de



Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de Nuevo León, pudieran estar relacionadas con el proceso electoral federal, al presentar encuestas relacionadas con la entonces participación de Samuel Alejandro García Sepúlveda en el proceso electoral federal actualmente en curso, acompañadas de frases como “presidente regio”, “presidente más joven”, “Samuel puede ganar la Presidencia” y “votaría por Samuel para Presidente de México”, lo que, en principio, no tendría cobertura legal, cuestión que, en su caso, corresponderá del estudio de fondo del presente asunto.

No obstante, lo cierto es que, el pasado dos de diciembre, dicho ejecutivo estatal anunció que no participaría en el proceso electoral federal,¹⁴ por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se arriba a la conclusión que se está ante actos que conducen a la improcedencia de la medida cautelar, por considerar que no se surte la urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora para su dictado.

En efecto, el partido quejoso alegó que con dicha publicación se cometen actos anticipados por parte del denunciado, de lo que se sigue que, si éste ha declinado participar en la contienda electoral por la presidencia de la República, entonces no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, con independencia de la resolución de fondo que en su momento se emita por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

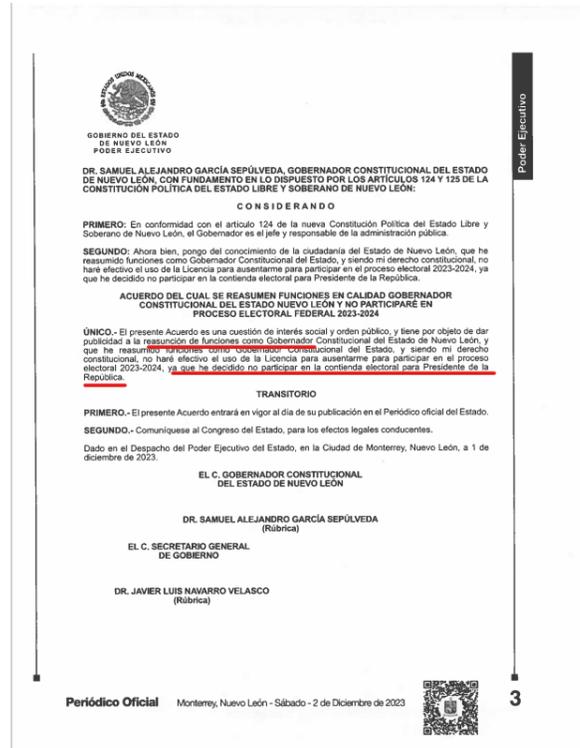
Lo anterior se considera así, pues tal y como lo manifestó la Consejería Jurídica del Gobernador de Nuevo León, el pasado dos de diciembre, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, se publicó el “ACUERDO DEL CUAL SE REASUMEN FUNCIONES EN CALIDAD DE GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN Y NO PARTICIPARÉ EN PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024”.

¹⁴ Véanse las notas periodísticas alojadas en los vínculos [https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/12/02/estados/confirma-samuel-garcia-que-reasume-cargo-como-gobernador-de-nl-334#:~:text=Samuel%20Garc%C3%ADa%20reasume%20gubernatura%20de%20NL%20y%20deja%20carrera%20presidencial.-El%20gobernador%20Samuel&text=Monterrey%2C%20NL,del%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n.](https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/12/02/estados/confirma-samuel-garcia-que-reasume-cargo-como-gobernador-de-nl-334#:~:text=Samuel%20Garc%C3%ADa%20reasume%20gubernatura%20de%20NL%20y%20deja%20carrera%20presidencial.-El%20gobernador%20Samuel&text=Monterrey%2C%20NL,del%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n.;); <https://www.nmas.com.mx/estados/por-que-samuel-garcia-se-retira-candidatura-presidencia-mexico-2024/>; <https://animalpolitico.com/elecciones-2024/presidencia/congreso-licencia-vigente-samuel-garcia>, entre otras



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023



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

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares porque, desde una óptica preliminar, ya no existe un riesgo inminente que los actos denunciados produzcan una afectación a los principios que rigen los procesos electorales o se vulneren los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo anterior, puesto que Samuel García ha decidido no participar en el proceso electoral federal que actualmente se desarrolla.

En ese sentido, se reitera que la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado



a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, lo que en el caso no acontece.

Adicionalmente, debe tenerse presente que respecto del video denunciado, bajo la apariencia del buen derecho puede colegirse que, para acceder a éste **debe mediar la voluntad de las personas** para buscar el contenido específico, el cual **no se encuentra de manera inmediata y no solicitada a la vista del público**, sino que se requieren de acceder al perfil respectivo y realizar una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarla, es decir, se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlos y visualizar su contenido.

En consecuencia, al estarse en presencia de actos **que impliquen** algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Tutela preventiva

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por el Partido Acción Nacional, a efecto de que esta Comisión, ordene en la modalidad de **tutela preventiva**, *sirva ordenar que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por si o a través de interpósita persona, todo tipo de publicidad en la anteriormente citada en la red social FACEBOOK*, se considera que es igualmente **improcedente**, pues versa sobre hechos futuros de realización incierta, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior, tomando en consideración que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, los hechos denunciados no actualizan una evidente ilegalidad en términos de lo argumentado anteriormente, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que materiales como el denunciado vuelvan a realizarse, como lo afirma el quejoso, puesto que, se reitera, el denunciado ya no participará en el actual proceso electoral federal como precandidato o candidato.

En ese contexto, si bien 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, lo cierto es que 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, situación que en el caso no ocurre.

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 ejemplo¹⁵:

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, situación que, se insiste, en el presente caso no ocurre, de ahí la **improcedencia** de solicitud realizada por el Partido Acción Nacional.

No obstante, lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a **Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León y de Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de dicha entidad federativa** en el sentido de que deben observar un especial deber de cuidando con motivo de sus funciones.

En efecto, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, **enfrentan limitaciones más estrictas**, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan, además que, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, **tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

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

¹⁵ ÍDEM



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

En este sentido y por las razones indicadas, es necesario y pertinente que esta Comisión de Quejas y Denuncias emita el presente pronunciamiento que tiene como destinatario a **Samuel Alejandro García Sepúlveda, en su calidad de Gobernador de Nuevo León y de Hernán Manuel Villarreal Rodríguez, Secretario de Movilidad y Planeación Urbana del Gobierno de dicha entidad federativa,** a fin de que, **en todo tiempo, ajusten sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalcándoles la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad, a fin de no afectar la equidad en la contienda, respetando los tiempos establecidos por la ley en materia de precampañas y campañas.**

Para tal efecto, se ordena notificar el presente acuerdo a dichas personas servidoras públicas, para su conocimiento.

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 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.

Uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada

Asimismo, respecto a que los hechos denunciados que a juicio del quejoso actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada con impacto en el proceso electoral federal actualmente en curso, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

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

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

De igual suerte, del estudio preliminar a la publicación denunciada, desde una perspectiva preliminar, se considera que la misma no puede ser considerada como propaganda gubernamental y, por tal motivo, el estudio respecto de la posible actualización de promoción personalizada de personas servidoras públicas, corresponderá al fondo del asunto.

Cabe señalar que, respecto a dicha temática, deberá ser analizada en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, pues se trata de una conducta accesoria, que puede o no configurarse, a partir de que se acredite la conducta principal.

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, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.

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, párrafo 1, inciso b) 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, Base III, Apartado D, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-299/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/1237/PEF/251/2023

Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 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 solicitadas, por el quejoso, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexagésima Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de diciembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, y 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