



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

**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 DEL GOBERNADOR DE TAMAULIPAS, AMÉRICO VILLARREAL ANAYA, POR LA PROBABLE VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, NEUTRALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA Y EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, AMBOS EN FAVOR DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024**

Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veinticuatro.

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El 28 de marzo de 2024, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito signado por el Representante Propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual denunció al Gobernador de Tamaulipas, Américo Villarreal Anaya, por la supuesta vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda del proceso comicial federal en curso, derivado de la realización de publicaciones en su perfil verificado de Facebook y su asistencia a eventos proselitistas de Claudia Sheinbaum Pardo, en los cuales realizó diversas manifestaciones en favor de la hoy candidata a Titular del Poder Ejecutivo Federal; y el supuesto uso indebido de recursos públicos, en razón del uso de las redes sociales oficiales para difundir las manifestaciones enunciadas, así como de recursos materiales y humanos bajo la responsabilidad del denunciado, para recibir y transportar a la ciudadana referida, durante su asistencia al estado de Tamaulipas

A causa de lo anterior, el quejoso denunció también a la mencionada candidata presidencial, derivado del beneficio que le reportan los hechos denunciados; y a los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México, por la presunta falta de deber de cuidado (*Culpa in vigilando*) respecto a las acciones de Américo Villarreal Anaya.

En este sentido, el partido inconforme solicitó el dictado de **medidas cautelares** a fin de suspender la difusión de las publicaciones del gobernador denunciado; y en su vertiente de **tutela preventiva**, se ordene al Titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas se abstenga de realizar manifestaciones que vulneren la neutralidad y la equidad de la contienda.

Cabe precisar que, aun cuando el quejoso denunció la asistencia de Américo Villarreal Anaya, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, a eventos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

proselitistas organizados en apoyo de Claudia Sheinbaum Pardo, lo cierto es que no realizó ninguna petición de medida cautelar al respecto, por lo que, en el presente acuerdo no se hará referencia sobre el particular, sin que lo anterior sea impedimento para que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, continúe con la investigación atinente.

**II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** El 29 de marzo de 2024, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia de mérito, quedando registrado el expediente correspondiente bajo el número UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024.

Asimismo, se reservó la admisión de la queja, el dictado de medidas cautelares y el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo acuerdo, las cuales consistieron medularmente en lo siguiente:

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
Américo Villarreal Anaya, Gobernador de Tamaulipas	<ol style="list-style-type: none"><li>Si es titular del perfil verificado de Facebook que se encuentra en la liga <a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal</a>;</li><li>Señale si administra personalmente la cuenta mencionada o si dicha actividad se realiza por medio de un tercero, precisando en este caso, el nombre y datos de localización de la persona en cuestión, señalando si se trata de una persona física o moral; y si, en su caso, se trata de una persona servidora pública;</li><li>Si personalmente realizó las publicaciones alojadas en los enlaces siguientes:<ol style="list-style-type: none"><li><a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=936222704537724&amp;set=pcb.936224414537553">https://www.facebook.com/photo/?fbid=936222704537724&amp;set=pcb.936224414537553</a>;</li><li><a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0pbqPV28CqRPtP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKqqauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0pbqPV28CqRPtP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKqqauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl</a>;</li><li><a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613">https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613</a>;</li><li><a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqvoLHKqNfegUUU">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqvoLHKqNfegUUU</a>;</li></ol></li></ol>	<p>A través de la Consejería Jurídica del Gobierno de Tamaulipas.</p> <p>Por lo que hace a lo requerido en los <b>numerales 1 y 2</b>, atentamente hago de su conocimiento que, mi representado es el titular y a su vez quien administra la cuenta referida por esa autoridad”</p> <p>Respecto a lo solicitado en los <b>numerales 3, 4 y 5</b> respetuosamente informo a esa</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

	<p>V. <a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613">https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613</a>; y</p> <p>VI. <a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhq7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhq7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU</a></p> <p>4. En caso de respuesta negativa al cuestionamiento anterior, señale si instruyó para tal efecto a un tercero, precisando, en su caso, el nombre de dicha persona y sus datos de localización; y</p> <p>5. Señale la finalidad o propósito de la difusión de cada una de las publicaciones señaladas en el numeral precedente;</p> <p>6. Precise las razones o motivos de su visita el 18 de febrero de 2024 a la Ciudad de México, así como el tiempo que duró su estancia;</p> <p>7. Señale la fuente de los recursos empleados para realizar la visita mencionada;</p>	<p>autoridad que, como fue precisado en el párrafo anterior, mi representado es el titular de la red social referida, por lo que fue el encargado de publicar el material denunciado.”</p>
<p>Titular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Tamaulipas</p>	<p>1. Si la dependencia a su cargo autorizó y/o entregó recursos públicos para el mantenimiento y actualización del perfil verificado de Facebook del titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas (<a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal</a>) y, en caso afirmativo, señale:</p> <p>a. El monto de los recursos otorgados.</p> <p>b. Si la erogación de dichos recursos fue solicitada o autorizada por el Gobernador de Tamaulipas, o alguna otra persona servidora pública, precisando, en su caso, su nombre cargo y datos de localización.</p> <p>2. Si, con motivo de la visita de titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas a la Ciudad de México, el 18 de febrero de 2024 se autorizó el uso de recursos públicos (humanos, materiales o financieros);</p> <p>3. Señale la fuente de los recursos empleados por el Gobernador de Tamaulipas para realizar la visita mencionada;</p> <p>4. Si personal del Gobierno de Tamaulipas se trasladó a la Ciudad de México, en apoyo a las labores que realizaría el titular del Poder Ejecutivo durante la visita mencionada.</p>	<p>No se autorizaron ni suministraron recursos públicos para los fines que se señalan.</p> <p>No se hizo uso de recurso público alguno, con motivo de la visita del Gobernador Ciudad de México, en la fecha que se refiere.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

<p>Coordinador de Comunicación Social del Ejecutivo de Tamaulipas</p>	<p>1. Indique cuál fue la participación de la Coordinación General de Comunicación Social en la difusión de las publicaciones, difundidas los días 19 de noviembre de 2023 y 18 de febrero del año en curso, la cual se encuentra almacenada en los vínculos de internet</p> <p>I. <a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=936222704537724&amp;set=pcb.936224414537553">https://www.facebook.com/photo/?fbid=936222704537724&amp;set=pcb.936224414537553</a>;</p> <p>II. <a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0pbqPV28CqRPtP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKggauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0pbqPV28CqRPtP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKggauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl</a>;</p> <p>III. <a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613">https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613</a>;</p> <p>IV. <a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU</a>;</p> <p>V. <a href="https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613">https://www.facebook.com/photo/?fbid=885959622897366&amp;set=pcb.885960486230613</a>; y</p> <p>VI. <a href="https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU">https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/post/s/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU</a>.</p> <p>2. Precisando todas las actividades que llevó a cabo con motivo de dichas publicaciones;</p> <p>3. Precise si fue esa Coordinación quien solicitó la realización de las publicaciones materia de inconformidad;</p>	<p>La Coordinación de Comunicación Social del Gobierno de Tamaulipas no tuvo participación alguna en las publicaciones mencionadas, en razón de que la cuenta de Facebook a la que hace referencia, es una cuenta de carácter personal.</p>
<p>Personal actuante de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral</p>	<p>Certificar la existencia y contenido de las ligas electrónicas proporcionadas por el quejoso en el escrito de cuenta, dejando constancia de lo actuado en el acta circunstanciada correspondiente</p>	<p>Se desahogó mediante acta circunstanciada de 29 de marzo de 2024.</p>

**III. DESECHAMIENTO PARCIAL, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y ELABORACIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR.** En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral desechó parcialmente la denuncia, por cuanto hace a la presunta firma de un desplegado en el que, como gobernador de Tamaulipas, manifestó abiertamente su apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, medularmente porque el enlace electrónico que aportó como única prueba de su dicho, fue eliminado, de manera que no se tienen indicios respecto a la conducta objetada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Por otro lado, se admitió a trámite la denuncia respectiva y reservó el emplazamiento a las partes, hasta en tanto culminara la investigación correspondiente. Asimismo, se ordenó la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar solicitada por el inconforme, así como su remisión a esta Comisión de Quejas y Denuncias para que, conforme a sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

### CONSIDERANDO

#### PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para resolver sobre la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, 134, párrafos 7 y 8, 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; 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.

Lo anterior, debido a que, en el presente procedimiento, se denuncia la probable vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda en el marco del proceso electoral 2023–2024, así como el uso indebido de recursos públicos, en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, candidata presidencial de los partidos Morena, del Trabajo y Verde Ecologista de México en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció, al Gobernador de Tamaulipas, Américo Villarreal Anaya, medularmente, por la supuesta vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda del proceso comicial federal en curso, derivado de la realización de publicaciones en su perfil verificado de Facebook y su asistencia a eventos proselitistas de Claudia Sheinbaum Pardo, en los cuales realizó diversas manifestaciones en favor de la hoy candidata a Titular del Poder Ejecutivo Federal; y el supuesto uso indebido de recursos públicos, en razón del uso de las redes sociales oficiales para difundir las manifestaciones enunciadas, así como de recursos materiales y humanos bajo la responsabilidad del denunciado, para recibir y transportar a la ciudadana referida, durante su asistencia al estado de Tamaulipas

A causa de lo anterior, el quejoso denunció también a la mencionada candidata presidencial, derivado del beneficio que le reportan los hechos denunciados; y a los partidos MORENA, del Trabajo y Verde Ecologista de México, por la presunta falta de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

deber de cuidado (*Culpa in vigilando*) respecto a las acciones de Américo Villarreal Anaya.

**1. Pruebas ofrecidas por el partido denunciante**

**a. Partido Acción Nacional**

- I. **La documental pública** consistente en la certificación sobre la existencia y contenido de las ligas de internet referidas por el partido político denunciadas.

**2. Pruebas recabadas por la autoridad instructora**

- I. **La documental pública.** Consistente en el Acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, por medio de la cual se verificó la existencia y contenido de las publicaciones denunciadas por el Partido Acción Nacional;
- II. **La documental pública,** consistente en el oficio signado por Tania Gisela Contreras, en su carácter de Consejera Jurídica del Gobierno de Tamaulipas, en respuesta al requerimiento de información formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral;
- III. **La documental pública,** consistente en el oficio signado por el Licenciado Francisco Cuellar Cardona, Coordinador de Comunicación Social del Gobierno de Tamaulipas, en respuesta a los requerimientos de información formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral; y
- IV. **La documental pública,** consistente en el oficio signado por la Titular de la Secretaría de Finanzas del Gobierno de Tamaulipas, en respuesta a los requerimientos de información formulados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral;

**Conclusiones Preliminares**

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

1. El perfil de Facebook alojado en la dirección electrónica <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal>, está verificado por la mencionada red social y corresponde al Gobernador de Tamaulipas, Américo Villarreal Anaya.
2. Dicho perfil es administrado de manera personal por el denunciado, en el que ha realizado publicaciones concernientes a su actividad como Titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

3. En dicho perfil se alojan publicaciones alusivas a Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a titular del Poder Ejecutivo Federal por la Coalición “Sigamos Haciendo Historia”, integrada por MORENA y los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México;
4. Distintos medios de comunicación dieron cuenta de la asistencia de Américo Villarreal Anaya, a eventos organizados en favor de Claudia Sheinbaum Pardo.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

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.

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA*,<sup>1</sup> sin perder de vista que, conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

#### **CUARTO. ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS**

##### **1. Marco normativo**

##### **a. Principio de Equidad en la Contienda y uso indebido de recursos públicos.**

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y personas candidatas) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de

---

<sup>1</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y personas candidatas.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un principio rector de la materia que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En esa medida, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

**Artículo 134.**

[...]

*Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.*

Lo anterior se traduce en que, a efecto de preservar el principio de equidad en la contienda, las personas servidoras públicas tienen la obligación de aplicar los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, sin afectar el principio de equidad entre los partidos políticos, a efecto de que, por una parte, ninguna de las opciones políticas que participan en el proceso electoral, adquiera una ventaja injusta sobre los demás contendientes; y por otra, que aquellos recursos —humanos, materiales o financieros— que se encuentran avocados a la prestación de un servicio público, sean destinados precisamente a la consecución de dicha finalidad y no a la promoción de las aspiraciones políticas de una o un ciudadano que, en un lugar y momento determinados, son responsables del buen uso de los mismos.

**b. Principio de imparcialidad.**

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Constitución Federal.  
Artículo 134.

[...]

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

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

[...].

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

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

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

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

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

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

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

[...]

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

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

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

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

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

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

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

*Artículo 449.*

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

*[...]*

*c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*

*d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;*

*e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;*

*f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].*

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

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

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

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

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

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.
- **Prohibiciones a las y los servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.
- **Especial deber de cuidado de las y los servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

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

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona servidora pública, en el caso, los integrantes del Poder Legislativo, como órgano encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias, en el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular, que si bien, en años recientes ha incrementado la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

presencia de personas candidatas independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, existe una bidimensionalidad en las personas legisladoras, pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir la prohibición a las y los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, persona precandidata o candidata a cargo de elección popular, esto es, la obligación constitucional de quienes desempeñan un cargo público de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor/a política.

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes o servidores/as públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que quienes ejerzan un cargo público conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre las y los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las o los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de una tercera persona, que pueda afectar la contienda electoral.

#### **a) Libertad de expresión en redes sociales y sus restricciones**

En torno a la importancia de la libertad de expresión en los procesos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente su Opinión Consultiva OC-5/85, el informe anual 2009 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones realizada por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han sostenido, esencialmente, lo siguiente:

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública, libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.<sup>2</sup>
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América; y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a las y los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

<sup>3</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.<sup>4</sup>

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario/a encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador.<sup>5</sup>
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión.<sup>6</sup>
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que las y los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre las y los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

---

<sup>4</sup> Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

<sup>5</sup> Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

<sup>6</sup> Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Resulta aplicable la jurisprudencia 19/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto:

***LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.*** De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario/a exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre las personas usuarias o no, generando la posibilidad de que contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

En muchas de las redes sociales, se ofrece el potencial de que las y los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues las personas usuarias pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Estas características de las redes sociales generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión de quién las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Resulta aplicable la jurisprudencia **18/2016** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.** *De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.*

En este sentido, como es sabido, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y promocionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-43/2018, determinó que las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en Internet resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.** *Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

*resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.*

Con relación a este tópico, también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas”, Desinformación y Propaganda emitida en Viena el tres de marzo de dos mil diecisiete, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante de la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

Así, es que en materia electoral **resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

*difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia.<sup>7</sup>*

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre las y los usuarios, generando la posibilidad de que las y los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto debe valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.

Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales, como son las y los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, o bien, personas funcionarias públicas de los tres niveles de gobierno, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados.

## 2. Análisis del caso concreto

Como antes quedó precisado, el Partido Acción Nacional **solicitó la adopción de medidas cautelares** para el efecto de que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene suspender la difusión del material denunciado, con el fin de prevenir daños irreparables al principio de equidad en la contienda; y, **en tutela preventiva**, ordene a Américo Villarreal Anaya, titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, se abstenga de

---

<sup>7</sup> Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

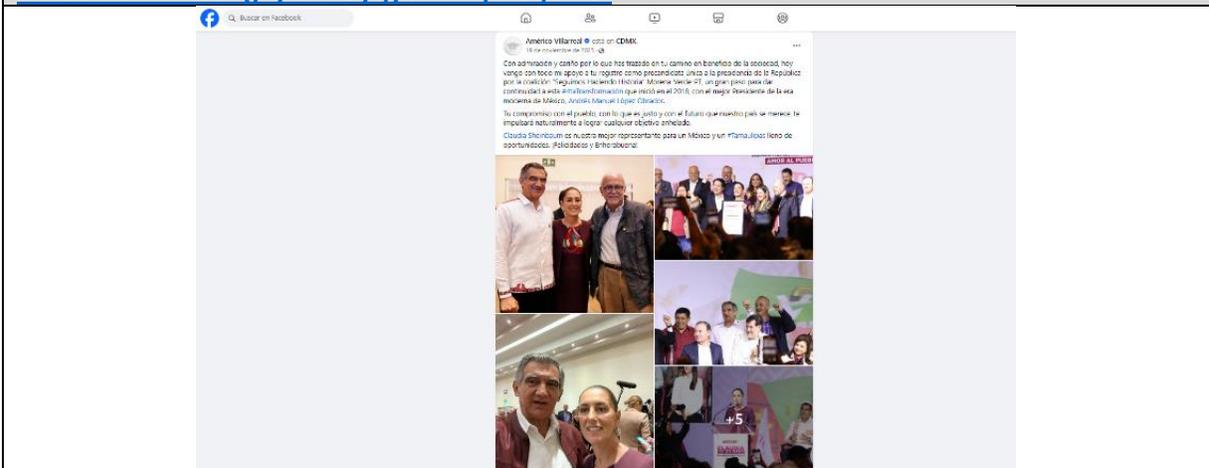
inmediato de realizar manifestaciones que vulneren la neutralidad y la equidad de la contienda.

**a. Material denunciado.**

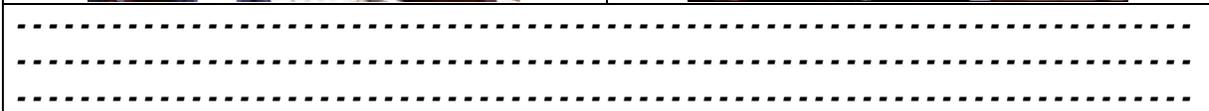
Como se observa del acta levantada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las publicaciones realizadas por Américo Villarreal Anaya en su perfil verificado de Facebook cuentan con el contenido siguiente:

Evento de 19 de noviembre de 2023, relativo al registro de Claudia Sheinbaum Pardo como precandidata única de MORENA a Titular del Poder Ejecutivo Federal, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

<https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqvoLHKqNfegUUU>



*Imágenes representativas*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024



**Descripción**

Se trata de una publicación en el perfil verificado de Facebook de Américo Villarreal Anaya, realizada el 19 de noviembre de 2023 en Ciudad de México, con 880 Me gusta, 53 comentarios y 78 veces compartido, de la que se puede observar nueve imágenes, en las que se puede visualizar a Claudia Sheinbaum Pardo y Américo Villarreal Anaya y leer el texto siguiente:

*“Con admiración y cariño por lo que has trazado en tu camino en beneficio de la sociedad, hoy vengo con todo mi apoyo a tu registro como precandidata única a la presidencia de la República por la coalición "Seguimos Haciendo Historia" Morena-Verde-PT, un gran paso para dar continuidad a esta*

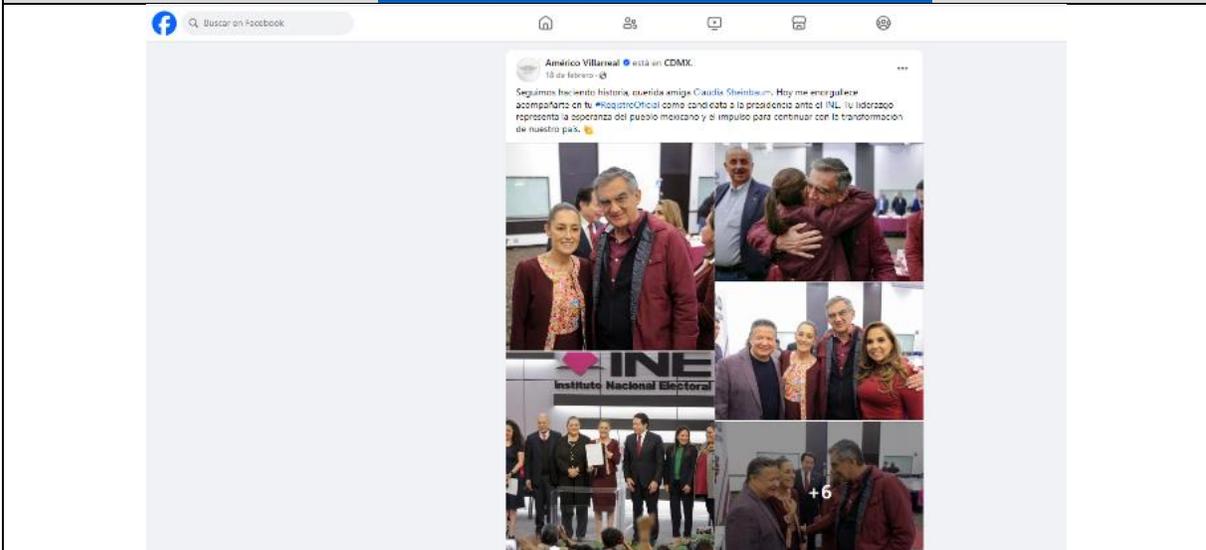


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*#4taTransformación que inició en el 2018, con el mejor Presidente de la era moderna de México, Andrés Manuel López Obrador.  
Tu compromiso con el pueblo, con lo que es justo y con el futuro que nuestro país se merece, te impulsará naturalmente a lograr cualquier objetivo anhelado.  
Claudia Sheinbaum es nuestra mejor representante para un México y un #Tamaulipas lleno de oportunidades. ¡Felicidades y Enhorabuena!*

Evento de 18 de febrero de 2024, relativo al registro de Claudia Sheinbaum Pardo como candidata de la Colación “Sigamos Haciendo Historia”, integrada por los partidos MORENA; del Trabajo y Verde Ecologista de México, a Titular del Poder Ejecutivo Federal, en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

1. <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0pbqPV28CqRptP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKqqauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl>



**Imágenes representativas**



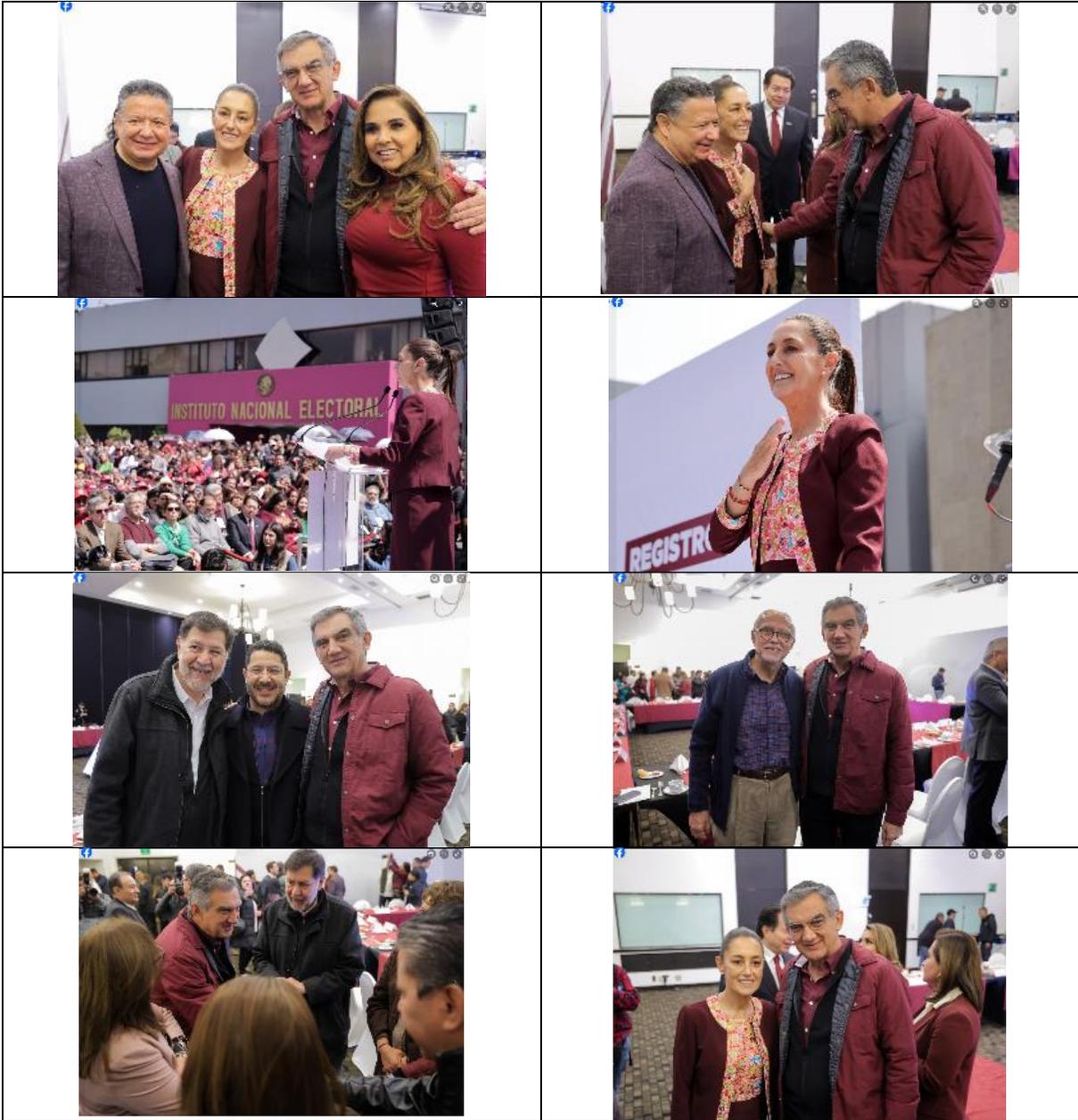


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024



**Descripción**

Se trata de una publicación en la red social de Facebook perteneciente a Américo Villarreal Anaya, realizada el 18 de febrero de este año en Ciudad de México, con 1.2 mil Me gusta, 91 comentarios y 174 veces compartido, de la que se observan 11 imágenes, en las que se puede apreciar en la totalidad de ellas a la persona de Claudia Sheinbaum Pardo y en 7 de las mismas al lado de Américo Villarreal Anaya.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Asimismo, se puede leer el texto siguiente:

*“Seguimos haciendo historia, querida amiga Claudia Sheinbaum. Hoy me enorgullece acompañarte en tu #RegistroOficial como candidata a la presidencia ante el INE. Tu liderazgo representa la esperanza del pueblo mexicano y el impulso para continuar con la transformación de nuestro país.”*

Así, a partir del material probatorio agregado a los autos, observado bajo la apariencia del buen derecho, se pueden obtener las siguientes:

#### Conclusiones preliminares

1. El periodo de precampaña del presente Proceso Electoral Federal inició el 20 de noviembre de 2023 y concluyó el 18 de enero de 2024, mientras que el de campaña comenzó el 1 de marzo y concluirá el 29 de mayo, ambos de 2024.
2. El evento de 19 de noviembre de 2023, se refiere al registro de Claudia Sheinbaum Pardo como precandidata única a titular del Poder Ejecutivo Federal de MORENA;
3. El evento de 18 de febrero de 2024, en las instalaciones del Instituto Nacional Electoral, se refiere al registro de Claudia Sheinbaum Pardo como candidata a titular del Poder Ejecutivo Federal ante el Instituto Nacional Electoral;
4. En las publicaciones cuya eliminación se solicita, Américo Villarreal Anaya realizó expresiones alusivas a:
  - a. Su admiración y cariño hacia Claudia Sheinbaum Pardo;
  - b. El apoyo a la precandidatura de la citada ciudadana como precandidata única a la presidencia de la República por la coalición "Seguimos Haciendo Historia" Morena-Verde-Partido del Trabajo;
  - c. Que dicha precandidatura significa un gran paso para la continuidad a esta #4taTransformación;
  - d. Que el compromiso de la denunciada con el pueblo, con lo que es justo y con el futuro que nuestro país merece, la impulsará naturalmente a lograr cualquier objetivo anhelado.
  - e. Que Claudia Sheinbaum Pardo es la mejor representante para un México y un #Tamaulipas lleno de oportunidades;
  - f. Que el liderazgo de Claudia Sheinbaum Pardo representa la esperanza del pueblo mexicano y el impulso para continuar la transformación de este país.
  - g. Que Américo Villarreal Anaya se enorgullecía de acompañar a Claudia Sheinbaum Pardo a su registro como candidata a la presidencia ante el Instituto Nacional Electoral; y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, procederá a realizar el análisis de lo solicitado por el quejoso, en primer término, respecto a la eliminación de la publicación denunciada y, enseguida, en lo atinente a la tutela preventiva.

### b. Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar

A partir de lo razonado en los apartados precedentes, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **PROCEDENTE** el dictado de las medidas cautelares solicitadas y, en consecuencia, la eliminación de las publicaciones denunciadas, toda vez que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, Américo Villarreal Anaya, en su carácter de Gobernador de Tamaulipas, realizó manifestaciones de las que, preliminarmente, se desprende una posible transgresión a los principios de **imparcialidad y neutralidad** en los términos previstos en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En torno a ello, es preciso recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>8</sup> ha sostenido que los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las y los servidores públicos implica, en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no serán empleados con fines políticos o electorales; y en otra, que las personas servidoras públicas no deben realizar conductas que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

En específico, se considera que existe afectación al principio de imparcialidad, cuando las personas servidoras públicas, en ejercicio de las funciones propias del cargo público encomendado, **se pronuncian a favor o en contra de alguna candidatura o partido político, configurando actos proselitistas.**

En tal sentido, Américo Villarreal Anaya en tanto Gobernador Constitucional de Tamaulipas y persona encargada de la ejecución de las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo local, así como de los asuntos del orden administrativo en dicha entidad federativa, **tiene un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emite y que puedan incidir en los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad**, en atención a que dispone de poder de mando respecto de los recursos financieros, materiales y humanos de la administración pública estatal.

En ese sentido, la Sala Superior, ha establecido que, en relación con el tema de las libertades y los deberes de las personas servidoras públicas en torno al principio de

---

<sup>8</sup> Ver SUP-RAP-405/2012 y SUP-RAP-105/2014



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

imparcialidad, previsto en el artículo 134 constitucional, **tienen la obligación constitucional de observarlo de forma permanente.**

Al respecto, el máximo tribunal en la materia, ha validado los límites a la intervención del titular del poder ejecutivo en las elecciones, **cuando tiene por objeto favorecer a un partido o persona candidata**, sin que constituya una restricción indebida a su libertad de expresión, toda vez que goza de dicha libertad fundamental en la medida en la que no interfiera sustancialmente con el ejercicio de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político – electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.<sup>9</sup>

Ahora bien, del análisis al contexto de la publicación objetada y las manifestaciones que la conforman, se concluye **de forma preliminar**, que el Gobernador de Tamaulipas realizó manifestaciones que, desde una óptica preliminar, podrían incidir en el ánimo de la ciudadanía, en el contexto del proceso electoral federal en curso, debido a que, en las publicaciones que se analizan, realizó manifestaciones destacando que, por su liderazgo, compromiso con el pueblo, con lo que es justo y con el futuro que nuestro país, Claudia Sheinbaum Pardo es la indicada para continuar la transformación y la obra de Andrés Manuel López Obrador; que es la mejor representante para un México y un Tamaulipas lleno de oportunidades; y expresó su apoyo a la precandidatura y candidatura de la citada ciudadana a la presidencia de la República y su orgullo por acompañarla a su registro como precandidata y candidata a la presidencia de la república.

En torno a ello, es importante no perder de vista que, de las constancias de autos, se advierte que a través de la cuenta de Facebook en la que realizó las publicaciones objetadas, el titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas, también difunde información relacionada con el ejercicio de su cargo y, en general, de gobierno de la mencionada entidad federativa, tanto que en dicha cuenta difundió que el contenido de dicho perfil sería modificado temporalmente, en acatamiento a las disposiciones normativas que regulan la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales, por lo que no sería preciso considerar que se trata de una cuenta de naturaleza privada.

Así, como se dijo, las manifestaciones emitidas por el Ejecutivo local, por las características y trascendencia de éstas, deben ser objeto de un escrutinio distinto, puesto que, se reitera, dicho servidor público dispone de recursos humanos,

---

<sup>9</sup> Ver Tesis XXVII/2004 de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COLIMA)*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

financieros y materiales, lo que hace que las declaraciones que emite tengan un mayor impacto en detrimento de la equidad de las contiendas electorales, por tanto la presunción de licitud que opera en favor de la libertad de expresión probablemente sea derrotada.

No obsta que el material denunciado se encuentre alojado en la plataforma de una red social, pues por tratarse de un servidor público que por su función tiene un mayor impacto en la ciudadanía (Gobernador), las manifestaciones que realiza en sus publicaciones en redes sociales pudieran trascender en mayor medida que si las realiza otra persona ciudadana, por tanto, no resulta aplicable el criterio relativo a que por tratarse de una red social es necesario un acto volitivo de la ciudadanía para acceder a la publicación en cuestión, ello en tanto que es exigible al denunciado prudencia discursiva por la investidura que representa.

Por ello, a juicio de esta Comisión, bajo la apariencia del buen derecho, las expresiones realizadas por el denunciado se apartan de la prudencia discursiva con que debe conducirse la persona titular del Poder Ejecutivo de una entidad Federativa; y del especial cuidado que debe tener de ajustar su conducta, **en todo momento**, a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, con arreglo a lo previsto en el artículo 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención al especial deber de cuidado que deben tener los funcionarios públicos respecto de las expresiones que difunden con motivo de sus funciones, por el nivel, jerarquía y relevancia de su cargo, pues, en tanto que:

- I. Las personas servidoras públicas deben abstenerse de incurrir en infracciones o violaciones a principios constitucionales, sin que ello se interprete como una censura previa, ni que se refiera a un acto consumado o futuro de realización incierta;
- II. La libertad de expresión de las personas del servicio público cede frente al principio de imparcialidad, ya que se trata de un deber constitucional y legal;
- III. Las expresiones denunciadas podrían constituir una vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como afectar el proceso electoral federal en curso e influir en las preferencias de la ciudadanía.

En los términos expuestos, se considera **PROCEDENTE** conceder las medidas cautelares solicitadas, para los siguientes:

### EFFECTOS:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

1. Se ordena a Américo Villarreal Anaya, Gobernador de Tamaulipas, que en un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, realice las acciones necesarias para eliminar las publicaciones alojadas, en los enlaces siguientes:
  - a. <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxq u3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CyqyoLHKqNfeqUUU!>; y
  - b. <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0pbqPV28CqRPt P4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKqqauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl>;

Lo anterior, tanto de su perfil verificado de Facebook, como **de cualquier otro enlace y plataforma en la que se haya difundido**, debiendo informar el cumplimiento de lo proveído **dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra**.

En relación con la anterior determinación, cabe precisar que los razonamientos expuestos no prejuzgan en modo alguno sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

### **c. Uso indebido de recursos públicos y culpa *In vigilando*.**

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

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

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

*Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

*de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.*

Asimismo, es importante destacar que, por cuanto a la culpa *In Vigilando*, dicha temática, igualmente deberá ser analizada en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, atento a que se trata de una conducta accesoria, que puede o no configurarse, a partir de que se acredite la conducta principal.

#### **d. Tutela preventiva**

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por el quejoso, a efecto de que esta Comisión ordene al denunciado, en la modalidad de tutela preventiva, abstenerse de realizar actos que vulneren el artículo 134, de la Constitución Federal y los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda electoral, se considera **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, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que materiales como el denunciado vuelvan a difundirse.

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 ejemplo:

- i. Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

- ii. Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- iii. 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 la solicitud planteada.

No obstante, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a Américo Villarreal Anaya, en su calidad de Gobernador de Tamaulipas, en el sentido de que debe observar un especial deber de cuidado con motivo de las expresiones que difunde, el cual **es permanente** y adquiere especial relevancia en el momento de dictar la presente determinación, puesto que se encuentra en curso la etapa de campaña del Proceso Electoral Federal, en razón de lo cual, debe observar de manera reforzada el cumplimiento de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda, acorde con el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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.

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, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera necesario y pertinente recordar a Américo Villarreal Anaya, el deber que tiene, en su calidad de Gobernador de Tamaulipas, de ajustar su conducta al marco constitucional y legal que vincula a todas las personas del servicio público, al cumplimiento de los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

Por último, cabe destacar que los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

#### 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.** Es **procedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso b)**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se **ordena** a Américo Villarreal Anaya, Gobernador de Tamaulipas, que, en un plazo que no podrá exceder de seis horas contadas a partir de la legal notificación de la presente determinación, elimine de su perfil verificado de Facebook, las publicaciones alojadas en los enlaces electrónicos <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0XHeXAFhQdxqu3PBA4DcruRUoWk3xrScTzuhkPF5nhg7yicZ1CygyoLHKgNfeqUUU> y <https://www.facebook.com/dr.americovillarreal/posts/pfbid0pbqPV28CqRPtP4LhR9C91psxKZbxLzmRspFBaKggauWjL2fsEcnEHFYJxm7ri1ttl>, así como **de cualquier otro enlace y plataforma en la que se haya difundido**, debiendo informar el cumplimiento de lo proveído **dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.**

**TERCERO.** Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por el partido político quejoso, en términos de los razonamientos vertidos en el considerando **CUARTO, inciso d)** de la presente resolución.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/496/PEF/887/2024

**CUARTO.** Se hace un recordatorio al Gobernador de Tamaulipas, Américo Villarreal Anaya, respecto al deber que tiene, de ajustar su conducta al marco constitucional y legal que vincula a todas las personas del servicio público, a cumplir los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda

Se instruye al Encargado de 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.

**QUINTO.** En términos de su considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Primera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el doce de abril de dos mil veinticuatro, 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**