



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR LA PRESUNTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA, LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE PROGRAMAS SOCIALES Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLES A MORENA Y A SU PRESIDENTE NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020 Y SU ACUMULADO.**

Ciudad de México, a veintinueve de diciembre de dos mil veinte.

## **ANTECEDENTES**

### **UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020**

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veintisiete de diciembre de dos mil veinte, se recibió queja por la que el Partido Acción Nacional, denunció a MORENA, al presidente de dicho instituto y quien resultara responsable, por la difusión de mensajes y videos en cuentas de redes sociales de dicho instituto político y de Mario Delgado Carrillo que, según el quejoso, constituyen promoción personalizada, utilización indebida de programas sociales, publicidad engañosa y actos anticipados de campaña.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado y, en tutela preventiva, que se exhorte a los denunciados para que se abstengan de emitir y difundir ese tipo de materiales y contenidos.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y REQUERIMIENTOS.** El veintiocho de diciembre de este año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020**, se reservó la admisión y emplazamiento del procedimiento.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada y se requirió información relacionada con los hechos denunciados a Mario Delgado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

Carrillo, Presidente Nacional de MORENA, a este partido político, a Facebook INC, y a Twitter INC, de la siguiente forma:

Requerido	Notificación	Respuesta
Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de MORENA	Citatorio: 28 de diciembre de 2020 Cédula:	Sin respuesta
MORENA	28 de diciembre de 2020	Sin respuesta
FACEBOOK INC.	Correo electrónico de 28 de diciembre de 2020	Sin respuesta
TWITTER INC.	Citatorio: 28 de diciembre de 2020 Cédula	Sin respuesta

**UT/SCG/PE/PRD/CG/108/PEF/15/2020**

**III. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veintinueve de diciembre de dos mil veinte, se recibió queja por la que el Partido de la Revolución Democrática, denunció a MORENA, al presidente de dicho instituto y a Andrés Manuel López Obrador, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por la difusión de diversas publicaciones en cuentas de redes sociales de dicho instituto político y de Mario Delgado Carrillo que, según el quejoso, constituyen promoción personalizada, utilización indebida de programas sociales, violación a los principios de neutralidad e imparcialidad y actos anticipados de campaña.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado.

**IV. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, Y REQUERIMIENTOS.** El veintiocho de diciembre de este año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/108/PEF/15/2020**, se admitió a trámite y se reservó el emplazamiento del procedimiento. Además de ordenar la certificación de las publicaciones denunciadas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**V. ACUMULACIÓN.** En el mismo acuerdo se ordenó la acumulación de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática al diverso **UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020**, al versar sobre hechos y conductas similares, a efecto de evitar resoluciones contradictorias y por economía procesal.

**VI. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** Por último, el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, se acordó admitir la queja presentada por el Partido Acción Nacional y se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, 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.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia promoción personalizada, utilización indebida de programas sociales, publicidad engañosa y actos anticipados de campaña atribuibles a un partido político nacional, a su dirigente nacional y a servidores públicos del Gobierno Federal, con posible impacto en el proceso electoral federal 2020-2021 que actualmente está en curso.

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

### HECHOS DENUNCIADOS

Como se ha expuesto, los partidos políticos quejosos denunciaron a MORENA, a Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de dicho instituto político, y a diversos servidores públicos, por la presunta **promoción personalizada, utilización indebida de programas sociales, publicidad engañosa, violación al principio**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**de imparcialidad y neutralidad, así como actos anticipados de campaña** derivado de la difusión en sus redes sociales – *Facebook* y *Twitter*- de publicaciones relacionadas con la vacuna contra el COVID-19; cuyo contenido se describirá y analizará más adelante.

Según los quejosos, dichas publicaciones son ilegales porque con ellas se hace promoción indebida de servidores públicos; se busca el apoyo a los candidatos de MORENA y se violan los principios de imparcialidad y de equidad en la contienda, en contexto del actual proceso electoral federal y locales en curso.

## PRUEBAS

I. Ofrecidas por el Partido Acción Nacional.

1. **Prueba técnica.** Consistente en la certificación de la cuenta de la red social de Twitter de Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de Morena, con usuario @mario\_delgado, de las publicaciones denunciadas.
2. **Presuncional, en su doble aspecto.**
3. **La instrumental de actuaciones.**

II. Ofrecidas por el Partido de la Revolución Democrática.

1. **Prueba técnica.** Consistente en diferentes ligas de internet de notas periodísticas, páginas de Facebook y Twitter.
2. **Presuncional, en su doble aspecto.**
3. **La instrumental de actuaciones.**

III. Recabadas por la autoridad.

- **Acta circunstanciada,** levantada el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas denunciadas, por el Partido Acción Nacional.
- **Acta circunstanciada,** levantada el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas denunciadas por el Partido de la Revolución Democrática.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.<sup>[1]</sup>

En concreto, obra en el expediente la certificación de las publicaciones y material denunciado, de lo que se sigue que existen elementos suficientes para analizar la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES RELEVANTES

- ✓ Se tiene por acreditada la existencia del material denunciado en la cuenta de la red social *Twitter* y *Facebook* de Mario Delgado Carrillo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político MORENA, así como de dicho instituto político.

### 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.*
- b) *Peligro en la demora.*
- 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.

---

[1] SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

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, sólo 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.

La situación mencionada 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.

Dada 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

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 aquellos 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.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja

#### **CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

##### **MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PRESENTE CASO**

###### **I. Libertad de expresión**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-31/2020**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO**

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, en 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 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 contienda 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 respectiva<sup>1</sup>.
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e información 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 expesos 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 a toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestación de las ideas.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que la libertad de expresión debe ser objeto de maximización en el contexto del debate político, a efecto de que se aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que se ajuste a los límites constitucional y legalmente previstos.

Criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la jurisprudencia 11/2008, de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E*

---

<sup>1</sup> Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

*INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.*

### **Libertad de expresión en Internet**

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones sobre Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, 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 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>2</sup>.
- Internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el contexto del proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que los hacen distintos respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo cual hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación como la televisión, el radio o los periódicos.
- **Las características particulares de 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>3</sup>.

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

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/66/290, 10 de agosto de 2011, párr. 10.

<sup>3</sup> Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador<sup>4</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>5</sup>.

Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que 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.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que, la Sala Regional Especializada del TEPJF<sup>6</sup>, ha sostenido, en diversas resoluciones, que la propaganda electoral alojada en una página correspondiente a una red social de Internet, se debe analizar en un contexto de tutela de los principios y valores democráticos que deben regir en las elecciones.

## II. Inclusión de programas de gobierno en los mensajes de partidos políticos

Sobre este tema, es importante tener presente las razones esenciales contenidas en la jurisprudencia 2/2009 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro **PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA**

---

<sup>4</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>5</sup> Botero, Carolina, et al. *Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas electorales políticas en internet*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65.

<sup>6</sup> SRE-PSC-268/2015, SRE-PSC-274/2015, SRE-PSC-283-2015, SRE-PSC-285-2015, SRE-PSC-288/2015 y SRE-PSC-8/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

### **INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.**

En dicha jurisprudencia, se dispone que los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de tales programas en ejercicio que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

De acuerdo con dicha tesis, en principio, es jurídicamente válido que los partidos políticos aprovechen los logros de gobierno en sus mensajes, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos políticos que exprese su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

### **III. Actos anticipados de campaña**

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

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

##### **Artículo 41.-**

...

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

*La duración de las campañas en el año de elecciones para 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**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;

**Artículo 242.**

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

**Artículo 445.**

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:
- a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia 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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de una 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:<sup>7</sup>

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

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

*c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/218 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

---

<sup>7</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

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.

#### IV. Promoción personalizada de servidores públicos

De conformidad con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los servidores públicos, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral.

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció los elementos que se deben analizar para determinar si se está ante promoción personalizada en la Jurisprudencia 12/2015, que establece:

**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.-** *En términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral. En ese sentido, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes: a) Personal. Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público; b) 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 c) Temporal. Pues 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

*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 ese sentido, los elementos que se deben analizar son:

**a) Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;

**b) 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

**c) Temporal.** 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.

### MATERIAL DENUNCIADO

1. [https://twitter.com/mario\\_delgado/status/1342134477087191042?s=24](https://twitter.com/mario_delgado/status/1342134477087191042?s=24) y <https://www.facebook.com/mariodelgadocarrillo/videos/3803808163016612>

<b>Imagen representativa</b>	<b>Audio</b>
------------------------------	--------------

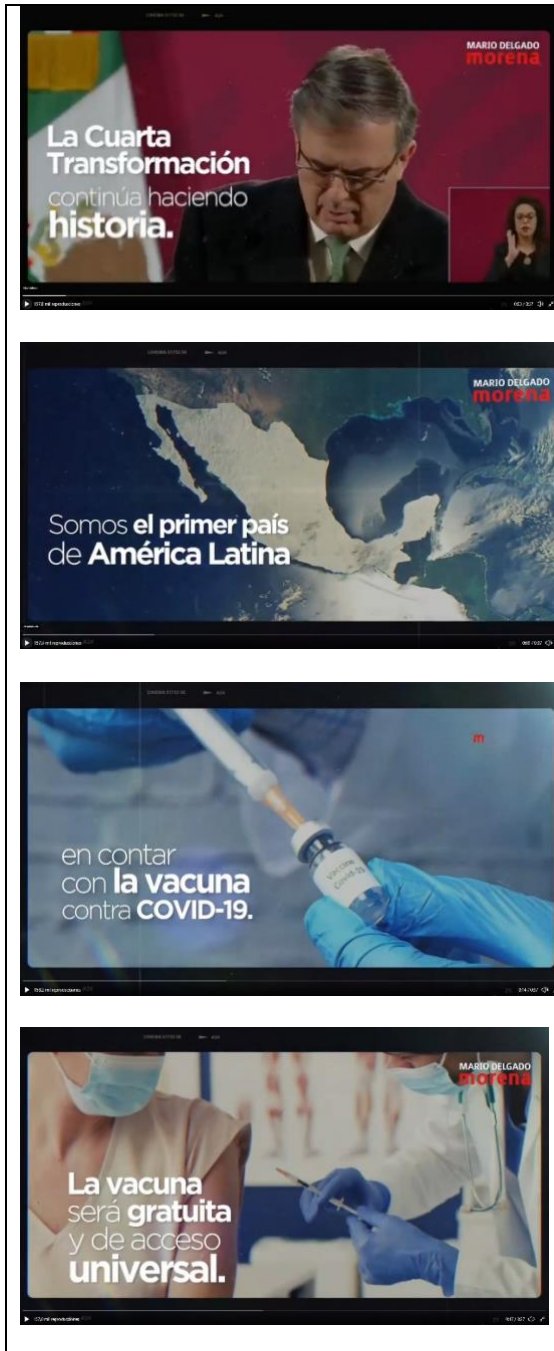


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO



**Voz de Marcelo Ebrard:** Se embarcó el primer lote de vacunas.

**Voz de una mujer:** Y México sería el primer país de América Latina en comenzar a vacunar a su población contra el COVID-19.

**Voz de un hombre (al parecer de Andrés Manuel López Obrador):** El derecho del pueblo a la salud. Medicamentos y vacunas gratuitas. Van a tener todos los mexicanos, acceso a la vacuna.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO


2. [https://twitter.com/mario\\_delgado/status/1342620260009201664?s=20](https://twitter.com/mario_delgado/status/1342620260009201664?s=20)

Imagen representativa	Audio
-----------------------	-------



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

	<p><i>El gobierno de la Cuarta Transformación</i></p>
	<p><i>Garantizará que todas y todos recibamos</i></p>
	<p><i>la vacuna contra el Covid-19</i></p>
	<p><i>Y en MORENA pondremos la mitad de nuestro presupuesto para la compra de vacunas</i></p>
	<p><i>y que estas lleguen a cada rincón del país, parejo, sin distinción social,</i></p>
	<p><i>sin influyentísimo y sin corrupción.</i></p>
	<p><i>Porque la salud es un derecho, no un privilegio.</i></p>
	<p><i>morena</i></p>
	<p><i>La esperanza de México</i></p>

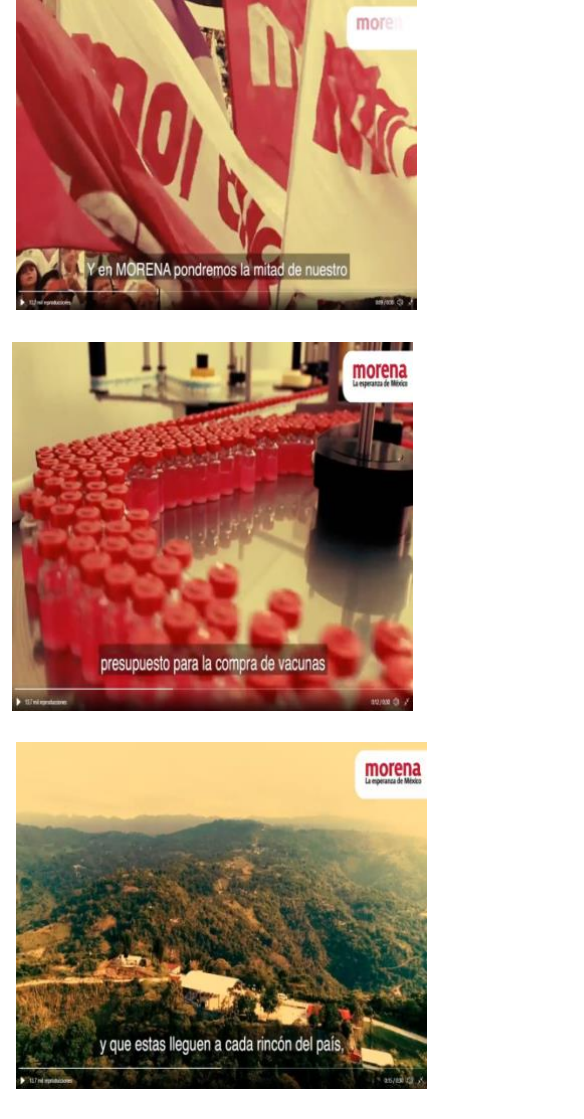


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

	
--	--



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

<p><b>morena</b> La esperanza de México</p>	
---	--

3. [https://twitter.com/mario\\_delgado/status/1333454447310233607](https://twitter.com/mario_delgado/status/1333454447310233607)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**Mario Delgado** @mario\_delgado

A 6 meses de la elección, se nota el ánimo de la gente y su respaldo a la #4T

#Morena va con fuerza hacia el 2021.

**Encuesta nacional en vivienda, noviembre 2020**

Aunque todavía faltan algunos meses para la fecha de la elección, si hoy fueran las elecciones para elegir diputados federales, ¿por cuál partido votaría usted?

Preferencia electoral de diputados federales

PRD	17%
PSD	16%
PRO	4%
SMMA	4%
PT	4%
MC	3%
Morena	32%
Encuentro Solidario	1%
Redes Sociales Progresistas	1%
Fuerza Social por México	1%
No responde	17%

10:54 a. m. · 30 nov. 2020 · Twitter for iPhone

375 Retweets 109 Tweets citados 1,5 mil Me gusta

4. <https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1342964048657342466> y <https://www.facebook.com/PartidoMorenaMx/posts/4244357948912071>

**Morena** @PartidoMorenaMx

El segundo y tercer cargamento de vacunas contra la #COVID19 llegaron en tiempo y forma a la CDMX y Monterrey. Gracias al gobierno de la #4T, el Plan Nacional de Vacunación ya está en marcha y todos tendrán acceso a la salud.

#VacunaUniversalGratuita



La estrategia de vacunación contra la COVID-19 continúa.  
**Hoy llegaron a México 42 mil 900 dosis más.**

morena

4:42 p. m. · 26 dic. 2020 · Twitter for iPhone



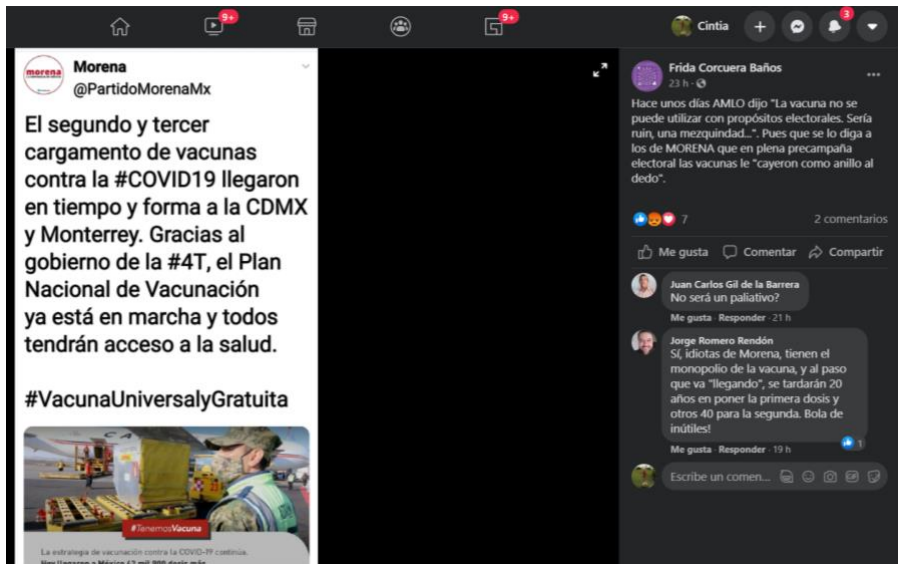
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

Es importante destacar que el PRD denuncia una liga<sup>8</sup> correspondiente a una ciudadana que reprodujo, en la red social Facebook, la publicación antes referida a modo de crítica, como se advierte a continuación:



5. <https://www.facebook.com/mariodelgadocarrillo/posts/3915990031769817>. El contenido del video adjunto a la publicación, es idéntico al descrito en el numeral 2.

8

[https://www.facebook.com/photo?fbid=1542071899327194&set=bc.AbrUwFnTrl6F6rnmDhD3JnujN0YizTrYq5YTkMDjul6AAMKByAymCwR-2qC1FneBuLF8qXBAA00-A9FvM-EddFSr28Lbm-WmSg5LGZ2W8lr4SfwSkWTMJ\\_bkTiPFE4Ki3Zw2kCjA3vfmjKPlkp4KmC&opaqueCursor=AbrKwlaNa7BQ3QDxJyYo\\_U1\\_Jovq2WzOb\\_Avnr0ajhkuDaPrRY1Bmo3rX5C2H\\_wke9fvXctSMISR2dvX1YydAeRTHSEDIX-e0dhnfK9GlnqVSs2W5I26cEzLkAo-lvIvwbItQ5ZwLmJ30CI70KEv6i1PXvyS4jMQafFoYy5PtMx7yTDUb\\_c1gzNwzmN4Ddt0IKs8nOr9BuKRO\\_ceK5FcGe23qn](https://www.facebook.com/photo?fbid=1542071899327194&set=bc.AbrUwFnTrl6F6rnmDhD3JnujN0YizTrYq5YTkMDjul6AAMKByAymCwR-2qC1FneBuLF8qXBAA00-A9FvM-EddFSr28Lbm-WmSg5LGZ2W8lr4SfwSkWTMJ_bkTiPFE4Ki3Zw2kCjA3vfmjKPlkp4KmC&opaqueCursor=AbrKwlaNa7BQ3QDxJyYo_U1_Jovq2WzOb_Avnr0ajhkuDaPrRY1Bmo3rX5C2H_wke9fvXctSMISR2dvX1YydAeRTHSEDIX-e0dhnfK9GlnqVSs2W5I26cEzLkAo-lvIvwbItQ5ZwLmJ30CI70KEv6i1PXvyS4jMQafFoYy5PtMx7yTDUb_c1gzNwzmN4Ddt0IKs8nOr9BuKRO_ceK5FcGe23qn)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

#### Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020 Y SU ACUMULADO



Es importante destacar que el partido quejoso, ofrece URLs correspondientes al perfil de dos ciudadanos que compartieron dicha publicación en Facebook.

### CASO CONCRETO

Como se adelantó, el los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, denunciaron que en los perfiles verificados del partido político MORENA y de su Presidente, Mario Delgado Carrillo, en las redes sociales de Twitter y Facebook, se difunden dos videos relacionados con la campaña de vacunación contra el COVID-19, llevada a cabo por el Gobierno de la República lo que, desde su perspectiva, constituye actos anticipados de campaña, promoción personalizada de Marcelo Ebrard Casaubon, Secretario de Relaciones Exteriores y de diversos servidores públicos del Gobierno Federal y utilización indebida de programas sociales.

De manera destacada, el Partido Acción Nacional califica como ilegales las siguientes frases y expresiones del material denunciado: “El derecho del pueblo a la salud, medicamento y vacunas gratuitas”, “van a tener todos los mexicanos acceso a las vacunas”, “Que el gobierno de la cuarta transformación garantizará



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

que todas y todos recibamos la vacuna contra el COVID-19” y, “Que MORENA pondrá la mitad de su presupuesto para la compra de vacunas”.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, atento a las razones y fundamentos jurídicos que se exponen a continuación.

En primer lugar, ha de destacarse que 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.

En este sentido, 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, y por **propaganda de precampaña** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante este periodo difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 227, numerales 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, desde una óptica preliminar, se advierte que el material denunciado en el presente caso versa sobre un posicionamiento partidista en torno al tema de vacunación para enfrentar el tema de la pandemia provocada por el virus COVID-19 y las acciones que, al respecto, ha adoptado el gobierno federal, lo que, en principio, escapa de la naturaleza de los actos y propaganda de precampaña en términos de las disposiciones citadas.

En efecto, los videos y el material objeto de denuncia abordan un tópico distinto a cuestiones y aspectos relacionados con las precampañas partidistas de MORENA, como lo sería el método, tiempos, reglas y procedimientos para elegir a sus candidaturas a cargos de elección popular.

Sin embargo, el análisis preliminar al contenido y elementos del material denunciado y la vía por la que se difunden, llevan a esta Comisión de Quejas y Denuncias a





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

determinar que no existe base para emitir medidas cautelares para ordenar su suspensión o retiro como lo pretenden los quejosos. Veamos:

En primer lugar, se debe tomar en cuenta que el contenido denunciado corresponde a publicaciones realizadas en redes sociales por parte de Mario Delgado Carrillo y el partido político MORENA, sin que exista evidencia en el expediente, ni así lo refieran los quejosos, de que se difunden como publicidad pagada en Facebook o Twitter. Esto es, se trata de material subido o colocado en las redes sociales indicadas, sin que se cuente con evidencia de que se trata de propaganda pagada o contratada para su difusión entre la ciudadanía.

Por otra parte, como se señaló, de los videos denunciados se advierte que su contenido y mensaje central y preponderante constituye las acciones del gobierno de la república, en torno a la vacuna para atender el virus COVID-19, especialmente por cuanto hace a su adquisición y distribución entre la ciudadanía.

Lo anterior es relevante, porque, bajo la apariencia del buen derecho, dicho material podría clasificarse como de contenido genérico al abordar temas de interés público en el contexto del debate nacional, siendo que ello no está expresamente prohibido como parte de los mensajes que se difunden en redes sociales por parte de los partidos políticos y sus dirigentes, aun en el periodo de precampaña.

En efecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que los mensajes objeto de denuncia, al hacer alusión, referencia o destacar logros o acciones de gobierno, por sí mismos, no son suficientes ni justifican el dictado de medidas cautelares, en virtud de que pueden encuadrarse como acciones permitidas para los partidos políticos y sus dirigentes como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir, entre otras cuestiones, mayores adeptos, **siendo que la validez de este material y de la posible estrategia de comunicación para darlos a conocer constituye una cuestión de fondo** cuyo pronunciamiento corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es acorde con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución recaída en el expediente SUP-REP-3/2017, en la que determinó que esta Comisión, **al momento de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar, debe valorar el derecho que asiste a los partidos políticos a difundir mensajes de contenido genérico durante el**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

**periodo de precampaña, a fin de no restringir ese derecho, y dejar para la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador la determinación sobre la existencia de la infracción alegada por el denunciante.**

Aunado a lo anterior, el máximo tribunal en la materia, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, estableció que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, **cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones**, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Así, se puede decir que **la propaganda política no tiene una temporalidad específica**, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o **amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general**, como lo es la campaña de vacunación contra el COVID-19, implementada por el Gobierno Federal.

Con base en lo anterior y, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado no viola, de manera clara o evidente, disposición jurídica o principio constitucional alguno que amerite y justifique su suspensión o retiro de las redes sociales, al tratarse, en principio y desde una perspectiva preliminar, de mensajes políticos en torno a temas de interés público y acciones de gobierno difundidos en redes sociales por parte de un partido político y su dirigente nacional, de lo que se sigue la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, del análisis preliminar a las publicaciones denunciadas no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

irreparable a la equidad de la contienda electoral que justifiquen su retiro mediante una medida cautelar, conforme a los siguientes razonamientos. Esto es, no se advierte un daño irreparable o peligro en la demora que justifique el dictado de medidas cautelares.

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que las expresiones destacadamente denunciadas: “El derecho del pueblo a la salud, medicamento y vacunas gratuitas”, “van a tener todos los mexicanos acceso a las vacunas”, “Que el gobierno de la cuarta transformación garantizará que todas y todos recibamos la vacuna contra el COVID-19” y, “Que MORENA pondrá la mitad de su presupuesto para la compra de vacunas”, versan sobre un tema de interés público, cuya discusión en redes sociales, desde una perspectiva preliminar, no pone en riesgo la equidad en las contiendas electorales en curso, en el entendido de que su ponderación y la determinación sobre su validez es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Esta conclusión preliminar se refuerza a partir de lo sostenido por la cita Sala Superior<sup>9</sup> en el sentido de que **es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.**

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente **sobre los asuntos de interés público**, incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup>, ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos **fijen su postura sobre acciones gubernamentales**, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática. Circunstancia que, de igual forma, aplica a los partidos políticos que en sus mensajes retomen acciones de gobierno para realizar un pronunciamiento negativo respecto a ellas.

---

<sup>9</sup> Ver SUP-REP-146/2017

<sup>10</sup> Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

Por otra parte, no se ignora que en la jurisprudencia 2/2009, de rubro PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, la Sala Superior sostuvo que, en el contexto de las campañas electorales, los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de programas gubernamentales o acciones de gobierno en la propaganda político – electoral, pues ello forma parte del debate público que sostienen, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político, por lo que, como se anticipó, deberá ser materia del pronunciamiento de fondo del presente asunto si este tipo de contenidos resulta válido también para su difusión en la etapa de precampañas.

Ahora bien, por lo que hace a la publicación del mensaje “A 6 meses de la elección, se nota el ánimo de la gente y su respaldo a la #4T, se considera, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar, que su publicación no justifica el dictado de medidas cautelares, porque, aparentemente, se trata de una encuesta previamente publicada por un medio de comunicación que fue retomada por el dirigente de un partido político en su red social, cuestión que, por sí misma, no es ilegal.

Sirve de apoyo a lo anterior, las razones esenciales de la tesis XVI/2011 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

**ENCUESTAS O SONDEOS DE OPINIÓN. ES INCONSTITUCIONAL LA RESTRICCIÓN DE SU DIFUSIÓN DURANTE LA ETAPA DE PRECAMPAÑA Y CON POSTERIORIDAD AL CIERRE TOTAL DE LAS CASILLAS.-** De la interpretación de los artículos 1º, 6º, 7º y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; [19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), y [13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos](#), se colige que **es inconstitucional la prohibición de difundir y publicar encuestas y sondeos de opinión durante las precampañas**, así como con posterioridad al cierre total de las casillas, al tratarse de una restricción al ejercicio de la libertad de información en materia electoral, que no satisface los requisitos de idoneidad, razonabilidad y necesidad. Respecto de las precampañas, porque no existe riesgo de producir confusión en la ciudadanía; en cuanto a las publicadas con posterioridad al cierre total



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

de las casillas, no se vulnera la libertad del sufragio, porque la ciudadanía ya expresó su preferencia electoral, sin que esté en posibilidad de votar nuevamente en esa jornada electoral.

(La parte destacada es propia de esta resolución).

De igual suerte, este órgano colegiado no advierte que las publicaciones denunciadas actualicen, bajo la apariencia del buen derecho, actos anticipados de campaña, toda vez que, su contenido, no cumple con los extremos determinados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>11</sup>, respecto de los tres elementos que debe contener la propaganda para considerar que pudiera constituir un posible acto anticipado de campaña, conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues las publicaciones denunciadas fueron realizadas por el partido político MORENA y por Mario Delgado Carrillo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político en sus cuentas oficiales de Twitter y Facebook.
- **Elemento temporal: Sí se colma**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y locales concurrentes 2020 – 2021.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de las publicaciones denunciadas, no contienen ninguna expresión que de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral<sup>12</sup>.

---

11 SUP-JRC-228/2016

12 Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto siguientes: **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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

Lo anterior, al considerar que la difusión de logros de gobierno -Campaña de vacunación contra el COVID-19-, no actualiza una evidente ilegalidad que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral como ya se explicó anteriormente.

En el mismo sentido, se considera que no se actualiza, desde una perspectiva preliminar, promoción personalizada del Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, Marcelo Ebrard Casaubon, Andrés Manuel López Obrador u otro servidor público, pues, del análisis bajo la apariencia del buen derecho a la publicación alojada en las URLs [https://twitter.com/mario\\_delgado/status/1342134477087191042?s=24](https://twitter.com/mario_delgado/status/1342134477087191042?s=24) y <https://www.facebook.com/mariodelgadocarrillo/videos/3803808163016612>, no se advierte que se colmen los tres elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>13</sup> para configurar promoción personalizada, como se advierte a continuación:

- **Elemento Personal. Sí se actualiza**, al advertirse en la publicación, la voz e imagen del Secretario de Relaciones Exteriores, diciendo “*Se embarcó el primer lote de vacunas*” al inicio del video. Sin que se advierta la voz, nombre o imagen de algún otro servidor público identificable.
- **Elemento Objetivo. No se actualiza**, pues del análisis en sede cautelar de la publicación objeto de denuncia, no se aprecian frases que pretendan posicionar indebidamente, frente a la ciudadanía, al servidor público denunciado o alguno otro, o que se resalten sus cualidades personales en forma y términos desproporcionados, descontextualizados o dirigidos directa y claramente a desequilibrar o influir en los procesos electorales en curso.

---

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.

<sup>13</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

- **Elemento Temporal. Sí se actualiza**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y locales concurrentes 2020 – 2021.

Ahora bien, respecto a lo denunciado por el Partido de la Revolución Democrática, respecto de que el Presidente de la República y el partido político MORENA, así como el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional, de forma conjunta triangulan su discurso para dar a entender a la ciudadanía que en conjunto aportarán económicamente lo necesario para la adquisición de vacunas y cumplir con el plan de vacunación implementado por el gobierno de la “4T”, representado por Andrés Manuel López Obrador, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que no existe base para que, bajo la apariencia del buen derecho, se otorgue una medida cautelar basada en intuiciones, presunciones o indicios de una supuesta triangulación, siendo que el partido quejoso no aporta ninguna prueba o argumento tendente a demostrar que el programa de vacunación está siendo condicionado por parte del gobierno federal o que se esté llevando a cabo en una modalidad que pueda generar algún impacto negativo o poner en riesgo los principios que rigen las contiendas electorales, máxime que, se insiste, la utilización de logros de gobierno por parte de los partidos políticos no es una conducta evidentemente ilegal.

Lo anterior, es conforme con la determinado por el máximo tribunal en la materia al resolver el expediente SUP-REP-53/2018, donde determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados, por lo que, el análisis solicitado por el Partido de la Revolución Democrática en todo caso, deberá realizarse por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la investigación completamente integrada, al resolver el fondo del asunto.

Por último, la solicitud de tutela preventiva, realizada por el Partido Acción Nacional, a efecto de que se exhorte al Presidente Nacional de MORENA a que se abstenga de seguir realizando actos anticipados de campaña y promoción personalizada al utilizar sus redes sociales para realizar expresiones político electorales, es igualmente **improcedente**, pues dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, aunado a que, del análisis realizado a las publicaciones denunciadas, no se acreditó la realización de actos anticipados de campaña ni



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

promoción personalizada de servidores públicos que sirvan de base para la pretensión del quejoso.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán<sup>14</sup>.

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

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

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<sup>15</sup>:

- 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.

---

<sup>14</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>15</sup> ÍDEM





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-31/2020

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO

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.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>16</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar y tutela preventiva solicitada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respecto de las publicaciones en *Twitter* y *Facebook* realizadas por Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de MORENA y dicho instituto político objeto de denuncia, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, por

---

<sup>16</sup> Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-31/2020**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/105/PEF/12/2020  
Y SU ACUMULADO**

unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctor Ciro Murayama Rendón.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**