



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DERIVADO DE LA PRESUNTA TRANSGRESIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, AL ASISTIR A UN ACTO DE CAMPAÑA EN EL PROCESO ELECTORAL LOCAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022.

Ciudad de México, a seis de junio de dos mil veintidós

ANTECEDENTES

CUADERNO DE ANTECEDENTES UT/SCG/CA/PAN/JD01/QROO/134/2022

I. DENUNCIA. El once de mayo de dos mil veintidós, el **Partido Acción Nacional** denunció a **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, así como a las candidatas de la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo, **María Hermelinda Lezama Espinoza**, candidata a Gobernadora y **Angy Estefanía Mercado Asencio**, candidata a Diputada Local por el Distrito X, en el estado de Quintana Roo.

Según el dicho del denunciante, el veinticuatro de abril de dos mil veintidós, se realizó un evento público, abierto a toda la ciudadanía en día domingo, en el Domo del Toro Valenzuela SM 71, sobre Calle 39 Norte, entre Avenida Miguel Hidalgo y Avenida Francisco I Madero, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, en el cual estuvieron presentes, entre otras personas, las candidatas de la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo, María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a Gobernadora y Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, así como Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

A su decir, la convocatoria se realizó para que la ciudadanía acudiera en un horario de 11.00 a 13:00 horas, señalando para tal efecto diversos enlaces electrónicos en los que, según su dicho, se dio cuenta del evento materia de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

Finalmente, el denunciante, destaca la forma activa en la que participa la ahora denunciada Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al elaborar premeditadamente un mensaje en apoyo a ESTEFANÍA MERCADO, situación que, a su decir, acontece al término del evento que denuncia. Mensaje en el que, según su dicho, se expresa **ESTEFANÍA MERCADO DISTRITO DIEZ PLAYA DEL CARMEN, TODO NUESTRO APOYO QUE SIGA LA CUARTA TRANSFORMACIÓN POR MUJERES COMO ELLA**”, mismo que es visible en diversos enlaces de Internet señalados en el escrito de denuncia.

Por tal motivo, **solicitó el dictado de las medidas cautelares** consistentes en que se “ordene el inmediato retiro de las redes sociales de ESTEFANÍA MERCADO del video que contiene el mensaje que a su favor emitió la jefa de gobierno de la Ciudad de México CLAUDIA SHEINBAUM...” **Asimismo, solicita medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva**, para que “se haga un llamado y se exhorte a la titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, se abstenga de realizar expresiones político electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias encaminadas a la jornada electoral a desarrollarse el próximo 5 de junio de 2022...”

II. REGISTRO Y DETERMINACIÓN DE INCOMPETENCIA. El once de mayo de la presente anualidad, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/CA/PAN/JD01/QROO/134/2022**.

Asimismo, en el citado proveído, se determinó la incompetencia para conocer del asunto, así como la remisión del escrito de queja al Instituto Electoral de Quintana Roo, entre otras cuestiones.

III. IMPUGNACIÓN. Inconforme tal determinación, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA SUPERIOR. El uno de junio del año en curso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el expediente **SUP-REP-391/2022**, de la forma que se cita enseguida:

“39. Conforme a lo anterior, en el particular, el Instituto Nacional Electoral es el competente para conocer de la queja, dado que los sujetos denunciados pertenecen a ámbitos locales diversos, ya que el Partido Acción Nacional señaló como denunciadas a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y a dos candidatas a cargos de elección popular del proceso que se desarrolla en Quintana Roo, haciendo valer la supuesta



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

violación a los principios constitucionales de imparcialidad y neutralidad, así como el uso de recursos públicos por parte de la aludida servidora pública, para incidir en la contienda electiva mencionada.

40. En este contexto, esta Sala Superior reitera¹ el criterio de que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la competente para conocer de la denuncia interpuesta, en virtud de que una de las personas denunciadas pertenece a un ámbito local diverso.

41. Por tanto, resulta evidente, que atento a los hechos motivo de denuncia y a los sujetos que presuntamente intervinieron, pertenecen a ámbitos locales distintos, en el caso Ciudad de México y Quintana Roo, no se puede surtir la competencia a favor del órgano electoral administrativo local, sino que debe ser a favor de la autoridad nacional.

42. Sin que obste a lo anterior, que el evento de campaña motivo de denuncia haya tenido verificativo en Quintana Roo, en la etapa de campaña de la elección a la gubernatura y a las diputaciones locales, ya que la territorialidad resulta insuficiente para justificar la competencia del órgano local, porque no se debe perder de vista que una de las personas denunciadas es la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, esto es, las autoridades locales de Quintana Roo no podrían estudiar los hechos que se denuncian a la luz del ordenamiento local diverso al de su competencia.

43. En este sentido, debe tenerse presente el ámbito territorial de todos los sujetos denunciados para determinar quién debe conocer de este tipo de infracciones, por lo que no es dable reducir el análisis de la competencia solamente al criterio de territorialidad, respecto de uno de ellos, como lo sustentó la responsable. De ahí que el acuerdo controvertido esté indebidamente fundado y motivado.

...

47. Esta Sala Superior en diversos precedentes ha precisado que si los hechos denunciados sólo inciden en el territorio de un estado aunque su presunta comisión la realicen legisladores federales, esto es, personas que ocupen una senaduría o una diputación, lo procedente es que sea el organismo público local correspondiente quien se haga cargo de la sustanciación del procedimiento sancionador, precisando que en esos asuntos, se ha advertido que los sujetos infractores guardan relación con la entidad federativa en la que presuntamente se comete la conducta.

48. Cuestión distinta al presente asunto, en el que la denunciada pertenece a un ámbito local diverso al del proceso electoral que se desarrolla en Quintana Roo, donde se realizaron las supuestas conductas infractoras sobre la imparcialidad de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al acudir al evento proselitista.

49. Por tanto, ante la incertidumbre jurídica y la falta de competencia en la norma local, la autoridad nacional debe sustanciar el procedimiento sancionador correspondiente.

¹ Ante la denuncia de un partido político en contra de un candidato a la presidencia municipal de Huejutla de Reyes, Hidalgo, así como en contra del Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, en la sentencia SUP-JE-88/2020, la Sala Superior sostuvo que, las autoridades administrativa y jurisdiccional electoral local carecían de competencia para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, lo anterior, en virtud de que los sujetos denunciados pertenecen a ámbitos locales diversos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

50. En consecuencia, la autoridad competente para conocer de las denuncias es el Instituto Nacional Electoral, ello ya que, como se apuntó, no es posible vincular las supuestas infracciones con los sujetos denunciados con independencia del ámbito territorial en donde se encuentran.²

51. Por tanto, cuando los sujetos a los que se les reprocha la infracción pertenecen a ámbitos locales distintos, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente.

52. De ahí que la Sala Superior considere el deber de revocar el acuerdo impugnado, así como todas aquellas actuaciones dictadas en consecuencia, para remitir las constancias del presente expediente al Instituto Nacional Electoral, para que, en plenitud de atribuciones, proceda conforme a derecho corresponda respecto de la queja presentada por el Partido Acción Nacional.³

V. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se revoca el acuerdo recurrido, para los efectos precisados.”

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

IV. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante acuerdo de tres de junio de dos mil veintidós, con la sentencia del SUP-REP-391/2022 y las constancias del cuaderno UT/SCG/CA/PAN/JD01/QROO/134/2022, se registró el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022**, se admitió a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes y se ordenó lo siguiente:

1. Certificar los enlaces señalados por el partido denunciante en su escrito de queja.
2. Requerir diversa información a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, así como al Instituto Electoral de Quintana Roo.

Finalmente, 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.

² Similar lógica se analizó en el SUP-JE-87/2019.

³ Criterio similar se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes con claves SUP-AG-28/2021, SUP-JE-88/2020 y SUP-AG-36/2015, respectivamente.



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver sobre la procedencia de adoptar las medidas cautelares solicitadas por el **Partido Acción Nacional**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Lo anterior, por tratarse de un asunto en el que se denuncian hechos atribuibles a **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, por asistir a un acto de campaña de MORENA en Quintana Roo y expresar su apoyo a **María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a gobernadora** y a favor de **Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, postuladas por la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo**, que, a decir del denunciante, transgreden el principio de neutralidad, y constituyen un supuesto uso indebido de recursos públicos afectando la equidad de la contienda en dicha entidad.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza a partir de lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-REP-391/2022, en la que, como se ha señalado, la mencionada autoridad jurisdiccional determinó que, la autoridad competente para conocer de la denuncia es esta autoridad administrativa electoral nacional.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció hechos atribuibles a **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, por asistir a un acto de campaña de MORENA en Quintana Roo y expresar su apoyo a **María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a gobernadora** y a favor de **Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, postuladas por la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo**, que, a decir del denunciante, transgreden el principio de neutralidad, y constituyen un supuesto uso indebido de recursos públicos afectando la equidad de la contienda en dicha entidad, en términos de lo previsto en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

Por lo anterior, solicitó la adopción de **medidas cautelares**, en esencia, para ordenar “el inmediato retiro de las redes sociales de ESTEFANÍA MERCADO del video que contiene el mensaje que a su favor emitió la jefa de gobierno de la Ciudad de México CLAUDIA SHEINBAUM...” Asimismo, solicita medidas cautelares **en su vertiente de tutela preventiva**, para que “se haga un llamado y se exhorte a la titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, se abstenga de realizar expresiones político electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias encaminadas a la jornada electoral a desarrollarse el próximo 5 de junio de 2022...”

MEDIOS DE PRUEBA OFRECIDOS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

1. La solicitud de certificación del contenido de las ligas electrónicas mencionadas en su escrito de denuncia.
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional legal y humana.

MEDIOS DE PRUEBA RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Documental pública.** Consistente en el Acta Circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso en cumplimiento al acuerdo de tres de junio de la presente anualidad, a través de la cual se ordenó certificar el contenido de las páginas de internet señaladas por el **Partido Acción Nacional** en su escrito inicial.

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que 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.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios presentados por los partidos políticos denunciados, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

- El veinticuatro de abril de dos mil veintidós, se realizó un evento público, en el Domo del Toro Valenzuela SM 71, sobre Calle 39 Norte, entre Avenida Miguel Hidalgo y Avenida Francisco I Madero, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, en el cual estuvieron presentes, entre otras personas, las candidatas de la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo, María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a Gobernadora y Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, así como Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
- En distintos enlaces electrónicos señalados por los denunciantes, se da cuenta de los hechos denunciados.
- La jornada electoral para la elección de Gobernatura y Diputaciones Locales del Proceso Electoral Local 2021-2022 en **Quintana Roo**, se llevó a cabo el **cinco de junio** del año en curso.⁴

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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.

⁴ Lo anterior conforme a lo aprobado por el Consejo General de este Instituto el veinte de octubre de dos mil veintiuno, mediante resolución INE/CG1601/2021, de rubro *RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN PARA DETERMINAR FECHAS ÚNICAS DE CONCLUSIÓN DEL PERIODO DE PRECampañas Y PARA RECABAR APOYO DE LA CIUDADANÍA PARA LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, DURANTE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2021-2022 EN AGUASCALIENTES, DURANGO, HIDALGO, OAXACA, QUINTANA ROO Y TAMAULIPAS*, consultable en: http://www.dof.gob.mx/2021/INE/CGext202110_20_rp_5.pdf, estableciéndose como fin de la etapa de precampañas electorales el 28 de febrero de dos mil veintidós y de conformidad con lo previsto en su Legislación las campañas electorales den inicio el 03 de abril de 2022, en cada una de las elecciones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

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* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P. /J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁵

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.

⁵ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. PROHIBICIONES QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN OBSERVAR A EFECTO DE AJUSTARSE A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

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.”

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos los servidores públicos**, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

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 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 Federal⁶, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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

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

⁶ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

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

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente⁷:

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

⁷ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

[...]

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales”

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

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

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

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

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁸:

- **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 neutralidad⁹.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**¹⁰.

⁸ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁹ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

¹⁰ Idem



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹¹.
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**¹².
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹³.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹⁴.

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

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹⁵ o local:

¹¹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹² Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

¹³ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹⁴ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

¹⁵ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

- i. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹⁶.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁷.

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

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

- b. **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de

¹⁶ A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

¹⁷ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, **el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.**

- c. **Poder Legislativo:** encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política),** siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

- d. **Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público¹⁸.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁹, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse

¹⁸ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles²⁰.**

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

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

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

²⁰ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

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

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **ha considerado factible que ciertos funcionarios públicos, como lo son quienes ocupan la titularidad del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), **de manera reforzada durante las campañas electorales, encuentren una limitante a sus derechos de participación política.**

El ejercicio de estas libertades fundamentales adquiere ciertas connotaciones y características específicas derivadas del cargo que ostentan, es decir, están sujetas a ciertas limitaciones y responsabilidades, previstas desde el ámbito constitucional.

Como ya fue indicado, **la actuación del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), **en el proceso electoral** está delimitada por el orden jurídico y **siempre es de carácter auxiliar y complementario**, en apoyo a las autoridades electorales, **siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implica la conculcación del principio de neutralidad** que la Constitución Federal exige a los servidores públicos para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos²¹.

²¹ Es ilustrativa la tesis V/2016 de esta Sala Superior, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>. El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año. Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral. En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales. En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres. El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**²².

II. MATERIA DE LA DENUNCIA

Según el dicho del denunciante, el veinticuatro de abril de dos mil veintidós, se realizó un evento público en el Domo del Toro Valenzuela SM 71, sobre Calle 39 Norte, entre Avenida Miguel Hidalgo y Avenida Francisco I Madero, en Benito Juárez, Quintana Roo, en el cual estuvieron presentes, entre otras personas, las candidatas de la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo, María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a Gobernadora y Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, así como Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

El denunciante, destaca la forma activa en la que, según su dicho, participa Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al elaborar premeditadamente un mensaje en apoyo a ESTEFANÍA MERCADO, situación que, a su decir, acontece al término del evento que denuncia. Mensaje en el que, según su dicho, se expresa **ESTEFANÍA MERCADO DISTRITO DIEZ PLAYA DEL CARMEN, TODO NUESTRO APOYO QUE SIGA LA CUARTA TRANSFORMACIÓN POR MUJERES COMO ELLA**”, mismo que es visible en diversos enlaces de Internet señalados en el escrito de denuncia.

III. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Este órgano colegiado considera que es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el quejoso, ya que se trata de **actos irreparables**, de conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, como se explica enseguida.

El partido denunciante solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene el inmediato retiro de las redes sociales de Angy Estefanía Mercado

desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.

²² Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

Asencio el mensaje que emitió Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y, en vía de tutela preventiva, solicita que se exhorte a la titular del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México, se abstenga de realizar expresiones político electorales, encaminadas a influir en la competencia entre los partidos políticos, así como en las preferencias encaminadas a la jornada electoral de cinco de junio de dos mil veintidós.

Ahora bien, considerando que la materia de la denuncia, están directamente relacionados con la jornada electoral de **cinco de junio de dos mil veintidós** celebrada en **Quintana Roo**, es que se arriba a la conclusión que se está ante **actos irreparables** que conducen a la improcedencia de la medida cautelar.

En efecto, el partido denunciante alegó que toda vez que con las conductas denunciadas constituyen una transgresión al principio de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, de lo que se sigue que, si la respectiva jornada electoral ya tuvo lugar, entonces no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, con independencia de la resolución de fondo que en su momento se emita por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, ya que como se expuso, las medidas cautelares se justifican si existe un derecho que se requiere proteger de manera provisional y urgente, derivado de una afectación producida o de inminente producción. De tal suerte que de los elementos necesarios para su dictado tiene que ver precisamente con el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación; elementos y circunstancias que no se actualizan en el presente caso, por las razones indicadas.

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares, porque, al haberse realizado en días pasados la jornada electoral, ya no se evita la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral.

En ese sentido, se reitera que la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, lo que en el caso no acontece.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

En consecuencia, al estarse en presencia de actos **irreparables**, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, no se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Por las mismas razones y consideraciones **resulta improcedente la medida cautelar solicitada en su vertiente de tutela preventiva.**

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis de fondo del asunto.

Criterio similar sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos **ACQyD-INE-77/2022** y **ACQyD-INE-79/2022**, dictados el once de abril de dos mil veintidós, en los procedimientos especiales sancionadores **UT/SCG/PE/SLMC/CG/212/2022**, y **UT/SCG/PE/PRD/CG/222/2022** Y **UT/SCG/PE/PRD/CG/223/2022** acumulados al **UT/SCG/PE/CG/220/2022**, respectivamente.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-133/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el **Partido Acción Nacional**, de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

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 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 Quincuagésima cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el seis de junio de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA