



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADAS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, EN CONTRA DE DIVERSOS SUJETOS, DERIVADO DE LA PRESUNTA VIOLACIÓN A LA VEDA ELECTORAL EN LOS PROCESOS COMICIALES LOCALES ORDINARIOS 2022, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y SU ACUMULADO.

Ciudad de México, a diez de junio de dos mil veintidós.

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

UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022

I. DENUNCIA. El cuatro de junio de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito de queja presentado por el **Partido Revolucionario Institucional**, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, en el que denunció a María de los Dolores Padierna Luna por la publicación de un video en su perfil de Twitter, realizada el cuatro de junio de la presente anualidad, lo cual podría transgredir la veda electoral, ya que en él se llama a la ciudadanía a votar en favor de las candidatas y candidatos de MORENA a las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Oaxaca y Tamaulipas, dentro del actual proceso comicial, trastocando el principio de equidad en la contienda electoral.

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Mediante acuerdo del cinco de junio de la misma anualidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó el registro de la denuncia bajo el número precisado al margen; se reservó la admisión de la queja de mérito y del dictado de medidas cautelares hasta en tanto se contara con mayores elementos para determinar su procedencia; asimismo se reservó el emplazamiento a las partes involucradas, hasta en tanto la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral contara con los elementos necesarios para proveer lo conducente.

Con el fin de constatar la existencia, contenido y autoría de la publicación denunciada, se ordenó una inspección a las redes sociales de María de los Dolores Padierna Luna, la cual fue realizada mediante acta circunstanciada de seis de junio de la presente anualidad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Del mismo modo, a fin de integrar debidamente el expediente en que se actúa se ordenó requerir diversa información tanto a la ciudadana denunciada como a MORENA.

III. DESAHOGO DE REQUERIMIENTOS.

Al desahogar el requerimiento formulado, María de los Dolores Padierna Luna señaló, mediante escrito de ocho de junio de la presente anualidad:

- Que si realizó la publicación denunciada
- Que si utiliza otras redes sociales, entre ellas Facebook, YouTube e Instagram
- Que la publicación la hizo a través de un tercero, Leonardo Rosas González quien administra sus redes sociales
- Que si es afiliada de MORENA
- Que en MORENA desempeña el cargo de *Delegada del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA con funciones de enlace con gobiernos municipales.*

Asimismo, mediante escrito de seis de junio de la presente anualidad, MORENA dio cumplimiento al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral, señalando que María de los Dolores Padierna Luna no es su afiliada ni desempeña cargo partidista alguno, además de que desconocen la publicación controvertida ya que no la ordenaron.

UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022

I. DENUNCIA. El cinco de junio de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito de queja presentado por Jorge Álvarez Máynez, por medio del cual hace del conocimiento de esta autoridad electoral, hechos que, a su parecer, podrían constituir infracciones a la normativa electoral, presuntamente imputables a María de los Dolores Padierna Luna; Epigmenio Ibarra; Manuel Rodríguez González, en su carácter de diputado federal, integrante de la fracción parlamentaria de MORENA en el H. Congreso de la Unión; y Antonio Attolini Murra, así como a MORENA por su presunta falta al deber de cuidado, derivado de la supuesta difusión de propaganda electoral en el periodo de veda electoral, durante los procesos comiciales locales que se encuentran en curso en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, ya que, según su dicho, el cuatro y el cinco de junio de la presente anualidad, los hoy denunciados, a través de sus redes sociales, Twitter y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Facebook, realizaron diversas publicaciones donde manifestaron muestras de apoyo, mensajes de respaldo y un llamamiento expreso a la ciudadanía para votar en favor de las candidatas y candidatos de MORENA a las gubernaturas de las referidas entidades, además de que María de los Dolores Padierna Luna y Epigmenio Ibarra publicaron en su cuenta de Twitter sendos videos en el que se llama expresamente a la ciudadanía a votar en favor de los citados candidatos, lo cual, a dicho del inconforme, trastoca los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral.

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.

Mediante acuerdo del seis de junio de la misma anualidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó el registro de la denuncia bajo el número precisado al rubro; se reservó la admisión de la queja de mérito y del dictado de medidas cautelares hasta en tanto se contara con mayores elementos para su procedencia, asimismo se reservó el emplazamiento a las partes involucradas, hasta en tanto la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral contara con los elementos necesarios para proveer lo conducente.

Con el fin de constatar la existencia, contenido y autoría de las publicaciones denunciadas, se ordenó inspeccionar las ligas de internet señaladas por el quejoso en su libelo inicial.

Del mismo modo, a fin de integrar debidamente el expediente en que se actúa se ordenó requerir diversa información tanto a los denunciados como a MORENA.

Por último, dada la conexidad de la causa con el expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022**, con el objeto de resolver de manera conjunta, congruente entre sí, pronta, expedita y completa, los hechos denunciados, la Unidad Técnica determinó su acumulación.

III. DESAHOGO DE REQUERIMIENTOS.

Mediante escrito de ocho de junio de la presente anualidad, MORENA dio cumplimiento al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral, señalando que María de los Dolores Padierna Luna, Epigmenio Ibarra, Manuel Rodríguez González, Antonio Attolini Murra no son sus afiliados ni desempeñan cargo partidista alguno, además de que desconocen las publicaciones controvertidas ya que no las ordenaron.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Del mismo modo, mediante correo electrónico recibido desde la cuenta recepcionnotificaciones2022@gmail.com, de nueve de junio de la presente anualidad, Epigmenio Carlos Ibarra Almada desahogó el requerimiento de información, señalando lo siguiente:

- Que si es titular de la cuenta de Twitter @epigmenioibarra
- Que de modo propio utiliza y administra la cuenta de Twitter referida
- Que si realizó la publicación denunciada
- Que las publicaciones realizadas fueron realizadas de modo propio sin que terceras personas se lo hayan solicitado
- Que las publicaciones solo fueron difundidas en su cuenta de Twitter
- Que no es militante de MORENA ni desempeña cargo partidista alguno

Por cuanto hace a Antonio Attolini Murra, mediante correo electrónico recibido desde la cuenta alejandro@olivaresdelcastillo.com, dio cumplimiento al requerimiento de información en los siguientes términos:

- Que si es titular de la cuenta de Twitter @AntonioAttolini
- Que adicionalmente maneja una cuenta de Facebook bajo el nombre Antonio Attolini Murra
- Que el propósito de sus redes sociales es ejercer sus derechos de libertad de expresión e información
- Que administra personalmente sus redes sociales y determina libremente su contenido
- Que si realizó las publicaciones denunciadas *motu proprio*
- Que las publicaciones denunciadas solo se difundieron en Twitter
- Que Morena no le reconoce el carácter de militante
- Que no desempeña cargo partidista alguno en MORENA.

Finalmente, mediante correo electrónico enviado desde la cuenta padiernalunad4@gmail.com, María de los Dolores Padierna Luna, dio contestación al requerimiento de información formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, señalando medularmente:

- No haber realizado la publicación alojada en la dirección electrónica https://twitter.com/Dolores_PL/status/1533453024059867136;
- Haber realizado dicha publicación al amparo de la libertad de expresión; y
- No haber reproducido el contenido de mérito, en ninguna otra de sus redes sociales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

EXPEDIENTES ACUMULADOS

**III. DETERMINACIÓN SOBRE LA ADMISIÓN DE LAS QUEJAS
FORMULACIÓN DE PROYECTO DE MEDIDA CAUTELAR.**

Por acuerdo de nueve de junio de la presente anualidad, la Unidad Técnica determinó procedente desechar las quejas de mérito, únicamente por cuanto hace a Epigmenio Carlos Ibarra Almada y Antonio Attolini Murra, en esencia, porque tales ciudadanos no guardan una relación directa con el partido que postuló las candidaturas en cuyo beneficio, presuntamente, se realizaron las publicaciones materia de inconformidad.

Por otro lado, se admitieron a trámite las denuncias, por cuanto a María de los Dolores Padierna Luna, quien se asume como militante de MORENA y como *Delegada del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA con funciones de enlace con gobiernos municipales*; así como respecto de Manuel Rodríguez González, quien es diputado federal por el partido denunciado, en la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, acorde al contenido de la página web oficial de la cámara baja federal.

Finalmente, se ordenó en el mismo proveído, entre otras cuestiones, elaborar la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares y su remisión a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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 presuntamente atribuibles a María de los Dolores Padierna, Manuel Rodríguez González, MORENA y quien resulte responsable, consistentes en la supuesta realización de diversas publicaciones realizadas el cuatro y cinco de junio de la presente anualidad, a través de sus redes sociales, entre las que destaca la difusión de un video en el cual se llama a la ciudadanía al voto en favor de los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

candidatos y candidatas de MORENA para las gubernaturas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, dentro del periodo de veda en el actual proceso comicial, transgrediendo el principio de equidad en la contienda electoral.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.

Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional y Jorge Álvarez Máñez, en sus respectivas denuncias, se duelen, esencialmente, de que María de los Dolores Padierna Luna y Manuel Rodríguez González realizaron propaganda electoral en el periodo de veda durante los citados procesos comiciales locales, ya que, según su dicho, el cuatro y el cinco de junio de la presente anualidad, los hoy justiciables, a través de sus redes sociales, Twitter y Facebook, realizaron diversas publicaciones donde manifestaron muestras de apoyo, mensajes de respaldo y un llamamiento expreso a la ciudadanía para votar en favor de las candidatas y candidatos de MORENA a las gubernaturas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, además de que María de los Dolores Padierna Luna y Epigmenio Ibarra Almada publicaron en su cuenta de Twitter sendos videos en el que se llama a la ciudadanía a votar en favor de los citados candidatos, lo cual, a dicho de los inconformes, trastoca los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral

Por lo anterior, solicitaron la adopción de medidas cautelares, para que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordenara retirar de forma inmediata la propaganda objeto de denuncia, alojada en las páginas electrónicas siguientes:

1. https://twitter.com/Dolores_PL/status/1533127918381146113?s=20&t=qH4vHO3UKVsCX_C7qfhk7A
2. <https://www.facebook.com/DoloresPadiernaOficial>
3. https://twitter.com/Dolores_PL/status/1533453024059867136
4. https://twitter.com/manuel_rdn/status/1533194742091198465?s=20&t=UGeMQ8OVafJN7_pnzEXnqA

Lo anterior, aunado a la adopción de medidas necesarias para que, en sede cautelar, bajo la forma de **tutela preventiva**, se conminara a los denunciados abstenerse de realizar propaganda electoral por cualquier medio durante la veda electoral de los comicios referidos.

MEDIOS DE PRUEBA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES EN SUS ESCRITOS DE QUEJA

➤ Partido Revolucionario Institucional

1. La documental pública consistente en la certificación sobre la existencia y contenido de la publicación de Twitter denunciada, esto es, del video de cuatro de junio publicado por María de los Dolores Padierna Luna.
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional legal y humana.

➤ Jorge Álvarez Máynez

1. La prueba técnica consistente en las ligas electrónicas que citó en su escrito inicial y donde se encuentran almacenadas las publicaciones denunciadas.
2. Instrumental de actuaciones.
3. Presuncional legal y humana.

RECABADAS 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 cinco de junio de la presente anualidad, por medio de la cual se certificó la existencia y contenido de las redes sociales de Facebook, Twitter, YouTube e Instagram pertenecientes a María de los Dolores Padierna Luna, donde se advirtió el video denunciado por el Partido Revolucionario Institucional.
2. **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso en cumplimiento al acuerdo de seis de junio de la presente anualidad, a través de la cual se certificó la existencia y el contenido de las páginas de internet señaladas por el Jorge Álvarez Máynez en su libelo inicial de denuncia.

Cabe precisar que de la información requerida se pudo advertir que María de los Dolores Padierna Luna, si publicó en sus redes sociales el material denunciado, el cuatro de junio de la presente anualidad.

Asimismo, resulta pertinente advertir que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El cuatro de junio de la presente anualidad María de los Dolores Padierna Luna publicó en sus cuentas de Twitter y Facebook un video en el cual se llama al voto en favor de los candidatos y candidatas de MORENA a la gubernatura de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Oaxaca, dentro del periodo de veda del actual proceso electoral.
- El cuatro y cinco de junio de dos mil veintidós, María de los Dolores Padierna Luna y Manuel Rodríguez González, realizaron diversas publicaciones, a través de sus redes sociales, Twitter y Facebook, donde manifestaron muestras de apoyo, mensajes de respaldo y un llamamiento expreso a la ciudadanía para votar en favor de las candidatas y candidatos de MORENA a las gubernaturas de las referidas entidades, además de que María de los Dolores Padierna Luna y Epigmenio Ibarra Almada publicaron en su cuenta de Twitter sendos videos en el que se llama a la ciudadanía a votar en favor de los citados candidatos, todo ello dentro de la veda de los actuales procesos comiciales locales.
- Las publicaciones denunciadas se encuentran alojadas en las direcciones URL siguientes:
 - a. https://twitter.com/Dolores_PL/status/1533127918381146113?s=20&t=qH4vHO3UKVsCX_C7qfhk7A
 - b. <https://www.facebook.com/DoloresPadiernaOficial>
 - c. https://twitter.com/Dolores_PL/status/1533453024059867136
 - d. https://twitter.com/manuel_rdgn/status/1533194742091198465?s=20&t=UGeMQ8OVafJN7_pnzEXnqA
- A la fecha, el material denunciado se encuentra publicado en las redes sociales de los denunciados, en los vínculos de internet referidos.

¹ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

- La jornada electoral correspondiente a los procesos electorales ordinarios que se encuentran en curso en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Oaxaca Y Tamaulipas, **tuvo lugar el cinco de junio del año en curso**,² lo cual implica que el periodo de veda ya feneció.

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.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

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

² Lo anterior conforme a lo aprobado por el Consejo General de este Instituto, a través del Plan Integral y Calendarios de Coordinación de los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2021-2022, en el apartado IV. Entidades con PEL 2021-2022 y fechas relevantes, en el cual se señala lo siguiente: “Resalta que, conforme a la normatividad, la jornada electoral se llevará a cabo el 5 de junio de 2022”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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.**³

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

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

Constitución Federal.

Artículo 41.

...

³ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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 las campañas electorales.

Artículo 134.

[...]

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

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

Al respecto no debe pasarse por alto que uno de los denunciados, Manuel Rodríguez González, tiene el carácter de servidor público, en tanto Diputado federal integrante de la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, por lo que, para tener mayor claridad en la decisión que nos ocupa, resulta pertinente exponer las normas constitucionales que regulan los límites y prohibiciones de los servidores públicos en el contexto de las campañas electorales.

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

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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.

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

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 Federal⁴, 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

⁴ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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.

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 siguiente⁵:

- 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

⁵ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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.

En otro orden, la norma constitucional citada nos remite a la ley secundaria donde se desarrolla ampliamente su contenido en torno a las reglas que deben observarse en las campañas electorales, particularmente, para el caso que nos ocupa, las atinentes a su duración,

Bajo este contexto resulta conveniente su análisis para tener presente su contenido y alcances al momento de resolver las medidas cautelares solicitadas, como se advierte en seguida.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 210.

1. La distribución o colocación de la propaganda electoral deberá respetar los tiempos legales que se establezcan para cada caso, su retiro o fin de su distribución deberá efectuarse tres días antes de la jornada electoral.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
- ...
2. ...
3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Artículo 251.

1. ...
2. ...
3. Las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas para la elección respectiva, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.
4. El día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Al respecto, los preceptos legales en comento, establecen directrices claras en torno al periodo de las campañas electorales y la conducta posterior a su conclusión que deben observar los partidos políticos y sus funcionarios, prohibiendo así cualquier acto de difusión de propaganda electoral fuera de los plazos establecidos para tal propósito, con independencia de su contenido y el medio de difusión.

La temporalidad referida y la prohibición de cualquier acto de proselitismo o propaganda electoral fuera de los plazos establecidos y de manera preponderante en la veda, dentro de los tres días previos a la jornada electoral, adquiere una especial relevancia que justifica plenamente su restricción, ya que ese lapso de veda se estima trascendente para que el ciudadano pueda reflexionar de manera tranquila el sentido del sufragio, tal como se verá en el apartado correspondiente (*infra*).

Por otra parte, respecto a las limitaciones de los servidores públicos en el tema que nos ocupa, resulta conveniente citar las siguientes disposiciones:

Artículo 449.

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

[...] **c)** La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

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;

e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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 cuestiones⁶:

- **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 neutralidad⁷.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁸.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁹.

⁶ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁷ 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)

⁸ Idem

⁹ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

- 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**¹⁰.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹¹.
- **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 neutralidad¹².

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:

- a. 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 federal¹³ o local:
 - i. Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹⁴.

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 Ejecutivo¹⁵.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ 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-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

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 público¹⁶.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁷, **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 las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

¹⁶ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁷ 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-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

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 inhábiles¹⁸.**

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.

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.

¹⁸ 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-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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 sesgos¹⁹.

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**

¹⁹ 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 proyalación 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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

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 electoral²⁰.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES Y SUS RESTRICCIONES

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

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastón 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 representativa²¹.
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión **no es absoluta**, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

²⁰ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

²¹ Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América, 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 ideas²².
- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión²³.

En el mismo tópico, diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador²⁴.
- 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 expresión²⁵.
- 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

²² Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

²³ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

²⁴ 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.

²⁵ Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

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

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

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.

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

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

En muchas de las redes sociales como Twitter, Facebook, YouTube e Instagram, se ofrece el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en redes sociales como la ya anotadas, los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

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

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

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

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



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

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.

Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.

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

En esta tesitura, se prevé en el principio general uno que *los estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PR/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.

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

Así las cosas, en materia electoral resulta de la mayor importancia la calidad del **sujeto que emite un mensaje en las redes sociales y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia**²⁶.

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

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

En suma, si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello **no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales,**

²⁶ Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

como son los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, **partidos políticos y funcionarios partidistas** de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados, así podría afirmarse, en un palabra, que el derecho a la libertad de expresión no puede trastocar la veda electoral, sobre todo si los presuntos infractores son partidos políticos y funcionarios partidistas.

III. VEDA ELECTORAL

El artículo 41, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé que la ley establecerá las reglas para la realización de las campañas electorales. Asimismo, prevé que la duración de las campañas, en el año en que sólo se elijan diputados federales, será de sesenta días y el último párrafo de la base constitucional aludida se dispone que las violaciones a esas disposiciones por los partidos o por cualquier persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

Como se ve, la Ley Fundamental establece que las campañas electorales se deben desarrollar conforme lo establezca la ley y limita su duración a un lapso específico. Asimismo, dispone que la vulneración a lo ordenado debe ser sancionado.

En armonía con lo anterior, el artículo 225, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevé que las etapas del proceso electoral son: la preparación de la elección; la jornada electoral; los resultados y declaración de validez de las elecciones; y el dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Adicionalmente, párrafo 3 del artículo citado dispone que la etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de septiembre previo a que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral. Ahora bien, dentro de la etapa de preparación de la elección se da el periodo de campañas.

Asimismo, de conformidad con el artículo 242, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto. En los párrafos 2 y 3 de ese artículo se definen a los actos de campaña y a la propaganda electoral. De acuerdo a la ley, los actos de campaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

en general aquéllos actos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Por su parte, se define como propaganda electoral *el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía a las candidaturas registradas*, mientras que el artículo 251, párrafo 4, indica que **el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, no se permitirá la celebración ni la difusión de reuniones o actos de campaña, de propaganda o de proselitismo electoral.**

En este sentido, durante la etapa de preparación de la elección, específicamente durante las campañas electorales, los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos pueden llevar a cabo actos con el fin de obtener el voto, mediante la difusión de propaganda electoral y la realización de actos de campaña, **etapa que concluye tres días antes de la jornada electoral.**

En este sentido, el principio de equidad en la contienda electoral cobra un papel de especial relevancia en tanto persigue, que ninguno de los contendientes electorales obtenga sobre los demás candidatos, partidos y coaliciones, ventajas indebidas para la obtención legítima del voto ciudadano.

Por tanto, la vulneración a la prohibición aludida puede afectar a la equidad a la contienda, así como al principio de libertad del voto.

Al respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-042/2003, estableció que el objeto de este periodo es facilitar el establecimiento de condiciones suficientes para que, en ausencia de las campañas electorales de los partidos políticos, en forma invariable:

- a) Se garantice al ciudadano un periodo mínimo para reflexionar o madurar en forma objetiva cuál será el sentido de su voto, haciendo una ponderación y confrontación objetiva de la oferta política de los partidos políticos, mediante la ausencia del asedio de las reuniones públicas, asambleas, marchas, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones de los partidos políticos, y
- b) Se propicien condiciones óptimas para el desarrollo de la Jornada Electoral, ante el hecho de que finalice la presentación ante la ciudadanía de las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

candidaturas registradas; concluya la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos, a través de sus documentos básicos y, particularmente, en la Plataforma Electoral que para la elección se hubiere registrado, y termine cualquier debate público entre los candidatos contrincantes que tienda a influir indebidamente en el ejercicio del sufragio de los electores y romper con condiciones necesarias para garantizar la igualdad durante la contienda electoral, preservar la autenticidad de las elecciones y la libertad de sufragio de los electores, la cual se alcanza cuando se respeta el tiempo para que reflexionen sobre las distintas propuestas de los partidos políticos.

De igual forma, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país estableció en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-4/2010, que la prohibición normativa en el periodo de tres días previa a la Jornada Electoral radica en permitir a los ciudadanos que reflexionen libremente sobre las propuestas electorales, justificándose que en este periodo no se confunda al ciudadano en la definición del sentido de su voto.

Lo anterior, con el fin de impedir una influencia indebida en la toma de decisión que precede al ejercicio del sufragio de los electores, con lo que se evita el quebrantamiento de las condiciones elementales de igualdad durante la contienda electoral en beneficio de la libertad y autenticidad de sufragio de los electores.

Aunado a lo anterior, respecto al periodo de veda electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la Jurisprudencia 42/2016, cuyo rubro y texto a la letra dice:

VEDA ELECTORAL. FINALIDADES Y ELEMENTOS QUE DEBEN CONFIGURARSE PARA ACTUALIZAR UNA VIOLACIÓN A LAS PROHIBICIONES LEGALES RELACIONADAS.- *De la interpretación sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 251, párrafos 3 y 4, en relación con el numeral 242, párrafo 3, ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las finalidades de la veda electoral consisten en generar condiciones suficientes para que la ciudadanía procese la información recibida durante las campañas electorales y reflexionen el sentido de su voto, así como prevenir que se difunda propaganda electoral o se realicen actos de campaña contrarios a la legislación electoral en fechas muy próximas a los comicios, los cuales, dados los tiempos, no sean susceptibles de ser desvirtuados ni depurados a través de los mecanismos de control previstos legalmente. En ese sentido, para tener por actualizada una vulneración a las prohibiciones de realizar actos de proselitismo o de difundir propaganda electoral durante la veda electoral, deben presentarse los siguientes elementos: 1. Temporal. Que*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS

la conducta se realice el día de la jornada electoral y/o los tres días anteriores a la misma; 2. Material. Que la conducta consista en la realización de reuniones o actos públicos de campaña, así como la difusión de propaganda electoral, y 3. Personal. Que la conducta sea realizada por partidos políticos –a través de sus dirigentes o militantes, candidatos y/o simpatizantes– ciudadanos que mantienen una preferencia por un partido político, sin tener vínculo directo (formal o material) con aquél, siempre que exista una expresión voluntaria y reiterada de tal afinidad y un deseo de colaboración con los fines e intereses del partido político manifestado en conductas concretas, reiteradas o planificadas.

Énfasis añadido.

IV. MATERIA DE LA DENUNCIA

Del análisis a los escritos de queja presentados por el Partido Revolucionario Institucional y Jorge Álvarez Máynez, se advierte que los motivos de inconformidad consisten, medularmente, en que el cuatro y cinco de junio de dos mil veintidós, María de los Dolores Padierna Luna y Manuel Rodríguez González, a través de sus redes sociales, Twitter y Facebook, realizaron diversas publicaciones donde manifestaron muestras de apoyo, mensajes de respaldo y un llamamiento expreso a la ciudadanía para votar en favor de las candidatas y candidatos de MORENA a las gubernaturas de los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Oaxaca en el periodo de veda del actual proceso comicial, transgrediendo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, además de que María de los Dolores Padierna Luna y Epigmenio Ibarra Almada publicaron en sus respectivas cuentas de Twitter, sendos videos con igual propósito.

V. 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.

En efecto, por un lado, el partido denunciante solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene a María de los Dolores Padierna Luna, el retiro inmediato de la propaganda electoral que publicó a través de su perfil de Twitter, además de abstenerse de colocar más propaganda electoral dentro del periodo de veda en los citados comicios, ya sea en sus redes sociales o de cualquier otra forma.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

Por otro lado, el quejoso Jorge Álvarez Máynez solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene a María de los Dolores Padierna Luna, Epigmenio Ibarra Almada, Manuel Rodríguez González y Antonio Attolini Murra, el retiro inmediato de las publicaciones denunciadas; y que, en vía de tutela preventiva exhorte a los denunciados para que se abstengan de colocar más propaganda electoral o realizar más publicaciones que puedan implicar propaganda electoral, durante el período de veda, así como llamar a las personas candidatas a cargos de elección popular, postuladas por MORENA, para que se abstengan de continuar con la estrategia de difundir propaganda electoral indebida y promoción personalizada disfrazada.

En este contexto, es claro que la materia de la denuncia está directamente relacionada con la jornada electoral de **cinco de junio de dos mil veintidós** celebrada en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Quintana Roo, Oaxaca y Tamaulipas, por lo que se arriba a la conclusión que se está en presencia de **actos irreparables** que conducen a la improcedencia de la medida cautelar.

En efecto, los quejosos alegaron que las conductas denunciadas constituyen una transgresión a los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, 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 los inconformes, con independencia de la resolución de fondo, que en su momento emita 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 haber culminado la jornada electoral**, el dictado de medidas cautelares resulta ocioso para evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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.

En consecuencia, al estar en presencia de actos **irreparables**, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, se estima que no se actualiza 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.

Criterio similar sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos **ACQyD-132/2022**, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/322/2022; **ACQyD-133/2022**, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022; **ACQyD-134/2022**, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/324/2022; y **ACQyD-135/2022**, dictado en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/327/2022.

Bajo el contexto factico y normativo expuesto, tampoco se justifican el dictado de medidas cautelares en su vertiente de **tutela preventiva**, puesto que al haber fenecido el periodo de veda y la misma jornada electoral, se ha extinguido el propósito perseguido por el llamamiento solicitado en las quejas de mérito, puesto que, se insiste, no hay en la especie bien jurídico que se encuentre bajo amenaza.

Cabe resaltar que la conclusión expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-136/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/326/2022 Y
UT/SCG/PE/JAM/CG/328/2022
ACUMULADOS**

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:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el **Partido Revolucionario Institucional y Jorge Álvarez Máynez**, 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 impugnable mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez 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