



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAMIRO SOLORIO ALMAZÁN, EN CONTRA DE ABELINA LÓPEZ RODRÍGUEZ PRESIDENTA MUNICIPAL DE ACAPULCO DE JUÁREZ Y MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL PARA LA RENOVACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DEL PODER EJECUTIVO 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022.

Ciudad de México, a veinticuatro de agosto de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El doce de agosto de dos mil veintidós, se recibió en esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la queja presentada por Ramiro Solorio Almazán, mediante la cual denunció, en esencia, que en una publicación de Twitter realizada por la periodista Azucena Uresti el veintiuno de julio del año en curso, se incluye un video en el que aparece Abelina López Rodríguez, presidenta municipal de Acapulco de Juárez, en un evento supuestamente realizado en la fecha citada, en el salón de fiestas “La Cartuja”, de la citada municipalidad, con la asistencia de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, así como de supuestos simpatizantes y militantes de MORENA y otras organizaciones, durante cuya realización, la alcaldesa mencionada realizó las manifestaciones siguientes:

Voz de la presidenta municipal de Acapulco de Juárez: “¡Lo veo siendo presidente de la República! Hay algo que llama la atención, algo que él tiene, que no tienen los demás. Ha podido entender la política global. Veo en él a un hombre que le da mucho juego a la mujer. En nuestras manos está el triunfo del Canciller.

Voces del público asistente: ¡Presidente! ¡Presidente! ¡Presidente!

Lo anterior, a decir del quejoso, configura la realización de actos anticipados de campaña, de cara a la elección presidencial que tendrá lugar en 2024.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que esta autoridad electoral nacional dicte las medidas conducentes para cesar el acto denunciado, así como la realización de todo tipo de acto anticipado de campaña.

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Mediante acuerdo de quince de agosto del año en curso, se registró la queja de referencia, con el número de expediente UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022, y se reservó la admisión del asunto, la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar y el emplazamiento a las partes para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hasta la conclusión de las diligencias de investigación correspondientes.

De igual suerte, se ordenó verificar la existencia y contenido tanto de las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, como de otras publicaciones alojadas en las redes sociales tanto del salón de fiestas en que supuestamente tuvieron lugar los hechos denunciados, como del titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; asimismo, se ordenó requerir tanto a la Presidenta municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero y al Secretario de Estado antes referido, como a la persona administradora o representante legal del Salón *La Cartuja*, donde presuntamente sucedieron los hechos.

III. DESAHOGO DE REQUERIMIENTOS. Mediante escritos de dieciocho y veintidós de agosto del año en curso, presentados respectivamente por Abelina López Rodríguez, Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero y el administrador del Salón La Cartuja, se desahogaron los requerimientos de información realizados por esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

IV. NUEVO REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN, mediante acuerdo de diecinueve de agosto del año en curso, se requirió de nueva cuenta al Secretario de relaciones exteriores del gobierno federal, para que respondiera el requerimiento de información que le fue formulado, toda vez que fue omiso para ello, dentro del plazo que le fue otorgado.

V. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintitrés de agosto del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento y elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, para que esta Comisión de Quejas y Denuncias, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 3, párrafo 1, incisos a) y b); 211, 226, párrafos 2 y 3; 227, 242 y 251, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la presunta realización de actos anticipados de campaña, de cara a la elección presidencial que tendrá lugar en 2024.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se adelantó, el quejoso denunció la probable realización de **actos anticipados de campaña** de cara a la elección del titular del Poder Ejecutivo Federal que tendrá lugar en dos mil veinticuatro, derivado de que, a su decir, advirtió que en una publicación de Twitter realizada por la periodista Azucena Uresti el veintiuno de julio del año en curso, se incluye un video en el que aparece Abelina López Rodríguez, presidenta municipal de Acapulco de Juárez, en un evento supuestamente realizado en la fecha citada, en el salón de fiestas “La Cartuja”, de la citada municipalidad, con la asistencia de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, así como de supuestos simpatizantes y militantes de MORENA y otras organizaciones, durante cuya realización, la alcaldesa mencionada realizó las manifestaciones siguientes:

Voz de la presidenta municipal de Acapulco de Juárez: “¡Lo veo siendo presidente de la República! Hay algo que llama la atención, algo que él tiene, que no tienen los demás. Ha podido entender la política global. Veo en él a un hombre que le da mucho juego a la mujer. En nuestras manos está el triunfo del Canciller.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

Voces del público asistente: ¡Presidente! ¡Presidente! ¡Presidente!

Lo anterior, a decir del quejoso, configura la realización de actos anticipados de campaña, de cara a la elección presidencial que tendrá lugar en 2024.

A. PRUEBAS OFRECIDAS POR EL QUEJOSO

1. **Técnica**, Consistente en el contenido del vínculo de internet que contiene la publicación realizada en el perfil verificado de la periodista Azucena Uresti, la cual contiene el video en que, a decir del quejoso, se pueden observar los hechos denunciados. La liga mencionada es la siguiente:

<https://twitter.com/azucenau/status/1550323796023836677?s=24&t=OXAQCoC8DpneqzSkX11WnQ>

2. **Técnica**, Consistente en el video contenido en un disco compacto, adjunto a su escrito inicial, en el cual, a decir del quejoso, se pueden observar los hechos denunciados.
3. **Presuncional**, en su doble aspecto legal y humana.
4. **Instrumental de actuaciones**.

B. RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada**, instrumentada por la autoridad sustanciadora, en la que se hizo constar la existencia y contenido de la liga de internet señalada por el quejoso, así como de los perfiles en redes sociales de Marcelo Luis Ebrard Casaubón y el Salón *La Cartuja*, de Acapulco de Juárez, Guerrero; y el contenido del disco compacto aportado por el denunciante junto con su escrito inicial.
2. **Documental privada**, consistente en el escrito signado por el administrador del Salón *La Cartuja*, por medio del cual desahogó el requerimiento de información que le fue formulado por esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

3. **Documental pública**, consistente en el escrito signado por Abelina López Rodríguez, Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, por medio del cual desahogó el requerimiento de información que le fue formulado por esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

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

C. CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, **bajo la apariencia del buen derecho**, se puede concluir lo siguiente:

1. El veintiuno de julio de dos mil veintidós, a partir de las diecisiete horas con treinta minutos, se realizó en el salón La Cartuja, de Acapulco de Juárez, Guerrero, el *Primer foro de mujeres por una vida digna*;
2. El foro citado fue organizado por el *Consejo Político de Asociaciones Sociales AC*.
3. A dicho evento acudieron, entre otras personas, Abelina López Rodríguez, Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero y Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal;
4. Durante dicho evento, Abelina López Rodríguez, hizo uso de la voz y refirió lo siguiente:

Voz de la presidenta municipal de Acapulco de Juárez: “¡Lo veo siendo presidente de la República! Hay algo que llama la atención, algo que él tiene, que no tienen los demás. Ha podido entender la política global. Veo en él a un hombre que le da mucho juego a la mujer. En nuestras manos está el triunfo del Canciller.

¹ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

5. La periodista Azucena Uresti, a través de su perfil verificado de Twitter, publicó un video que contiene un fragmento de cincuenta y un segundos, del noticiero de televisión *Azucena a las 10*, difundido por *Milenio TV*, correspondiente al veintiuno de julio del año en curso, en el que se pueden observar los hechos a los cuales el quejoso atribuye el carácter de ilegales;
6. Es un hecho público y notorio que el primer domingo de julio de dos mil veinticuatro, se llevará a cabo la jornada para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal para el período 2024-2030.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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.**²

Así, 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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

Como puede observarse del escrito de queja, Ramiro Solorio Almazán denunció que Abelina López Rodríguez, presidenta municipal de Acapulco de Juárez, en un evento supuestamente realizado el veintiuno de julio del año en curso, en el salón de fiestas “La Cartuja”, de la citada municipalidad, con la asistencia de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, así como de supuestos simpatizantes y militantes de MORENA, realizó manifestaciones que pueden ser consideradas como actos anticipados de campaña en favor de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno federal, por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que esta autoridad electoral

² [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-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

nacional, ordene el cese de todo acto anticipado de campaña, particularmente el que fue denunciado.

A. MARCO JURÍDICO

1. 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.

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

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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, 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 Federal³, 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.

³ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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 siguiente⁴:

- 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.

⁴ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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:

[...]

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 [...].”

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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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 cuestiones⁵:

- **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 neutralidad⁶.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁷.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁸.
- 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**⁹.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁰.

⁵ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁶ 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)

⁷ Ídem

⁸ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁹ 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.

¹⁰ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

- **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 neutralidad¹¹.

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 federal¹² o local:
 - 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 pública¹³.

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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹⁴.

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.

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.

¹⁴ 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-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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 público¹⁵.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁶, **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.

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 inhábiles**¹⁷.

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

¹⁵ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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 sesgos¹⁸.

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**¹⁹.

2. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

¹⁸ Es ilustrativa la tesis V/2016 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%20V/2016>.

¹⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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

- a) **Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;
- b) **Actos Anticipados de Precampaña:** Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

Artículo 226.

1. ...

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

- a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;
- b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y
- c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.**

Artículo 227.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

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

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:²⁰

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;*
- c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o

²⁰ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

B. TUTELA PREVENTIVA

Como fue relatado en el apartado de antecedentes del presente instrumento, Ramiro Solorio Almazán denunció que Abelina López Rodríguez, presidenta municipal de Acapulco de Juárez, en un evento supuestamente realizado el veintiuno de julio del año en curso, en el salón de fiestas “La Cartuja”, de la citada municipalidad, presuntamente realizó manifestaciones que pueden considerarse actos anticipados de campaña en favor de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, quien se encontraba presente en el evento, al igual que supuestos simpatizantes y militantes de MORENA.

Derivado de lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que esta autoridad electoral nacional dicte las medidas conducentes para cesar el acto denunciado, así como la realización de todo tipo de acto anticipado de campaña.

Al respecto, inicialmente es necesario señalar que la medida cautelar, en la modalidad de tutela preventiva, se concibe como una **protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita** y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Lo anterior está contenido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro y texto siguiente:

MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.- La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. Las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-62/2021, determinó que la tutela preventiva consiste no solo en abstenerse de realizar una conducta o comportamiento que cause daño, sino en adoptar medidas de precaución necesarias para que no se genere, siendo que no tiene carácter sancionatorio sino preventivo, porque busca impedir la realización de un acto posiblemente ilícito, es decir, por la realización de una conducta prohibida o la omisión de una ordenada.

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó que el estándar probatorio, en el caso de las medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva, resulta distinto al que se utiliza en la justificación de una resolución de fondo, pues su naturaleza como instrumento de valoración preliminar, busca evitar o hacer cesar los daños de un acto **aparentemente** ilícito.

En este sentido, el juicio de plausibilidad debe sustentarse en indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, **que permita presumir, que un hecho**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo.

Así, el razonamiento probatorio en el caso de las medidas cautelares, en su modalidad de tutela preventiva, exige que la autoridad valore y tome en cuenta las circunstancias y características particulares del caso y, a partir de un juicio de plausibilidad respecto de una conducta aparentemente antijurídica y lesiva, pueda inferir que la conducta que por sí misma o sus condiciones de ejecución comprometen, desde una perspectiva preliminar, los principios electorales tutelados será continuada, repetida o realizada.

Lo anterior no implica que deban probarse hechos futuros y cuya realización es incierta, sino que, a partir de los elementos que pongan de manifiesto hechos pasados, pueda concluirse con un cierto grado de razonabilidad que pueden ocurrir en el futuro.

Ello, porque la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral estriba en tutelar los derechos y principios que rigen la materia electoral **y prevenir riesgos que los pudieran afectar en forma grave**, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por tanto, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

C. DECISIÓN

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente**, el dictado de medidas cautelares en **vía de tutela preventiva**, puesto que, desde una perspectiva preliminar y con los elementos que hasta el momento obran en autos del expediente en que se actúa, se considera que los hechos denunciados, acontecidos en Acapulco de Juárez, de un análisis preliminar, no configuran actos anticipados de campaña.

Lo anterior, tomando en cuenta el análisis individual y contextual del caso; concretamente y de manera destacada, el lugar en que se realizó el evento, la finalidad de este, así como el carácter del organizador.

En efecto, del acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora, se aprecian las siguientes características del evento motivo de inconformidad:

- a. Publicación realizada en el perfil verificado de Twitter de la periodista Azucena Uresti, con el encabezado *#AzucenaALas10 | Durante una gira de trabajo en*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

Acapulco, el canciller Marcelo Ebrard, recibió el respaldo de la presidenta municipal, Abelina López, quien aseguró que lo ve ocupando la presidencia en 2024, el cual contiene un video, idéntico al ofrecido por el quejoso en disco compacto, que se describe a continuación:

Contenido visual (imágenes representativas)

Contenido auditivo

Durante los primeros quince segundos de reproducción se puede observar que parecen ser escenas del programa *Azucena a las 10*, conducido por la periodista Azucena Uresti, en el que se puede apreciar, en el ángulo superior derecho, el logotipo del medio de comunicación *Milenio*, así como la identificación del programa referido.

Voz de Azucena Uresti. *Durante una gira de trabajo en Acapulco, el canciller Marcelo Ebrard anunció una inversión de 8 millones de dólares en el municipio. Ahí recibió el respaldo, miré de qué forma, de la alcaldesa Abelina López.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

En el segundo quince, se aprecia una multitud en un local cerrado y una persona del género femenino, identificada como *Abelina López*, haciendo uso de la voz en los términos siguientes:

Voz de la multitud: ¡PRESIDENTE, PRESIDENTE!

Voz de Abelina López Rodríguez: *Hay algo que llama la atención, hay algo que él tiene que no tienen los demás: ha podido entender la política global.*

Veo en él a un hombre que le da mucho juego a la mujer.

En nuestras manos está el triunfo del Canciller.

Voz de la multitud: ¡PRESIDENTE, PRESIDENTE!

- b. Publicación en el perfil de Facebook de *La Cartuja Salón de Fiestas*, realizada el veintiuno de julio del año en curso, a las dieciocho horas con veinte minutos, con el encabezado *Primer foro de mujeres POR UNA VIDA DIGNA. Canciller Marcelo Ebrard*, en el que se incluyen las imágenes siguientes:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022



- c. Publicación realizada en el perfil verificado de Facebook de Marcelo Luis Ebrard Casaubón (Marcelo Ebrard) realizada el veintidós julio del año en curso, a las siete horas con cuarenta y cuatro minutos, con el encabezado *Las mujeres de Acapulco me abrieron las puertas para escuchar sus opiniones sobre equidad laboral, cambio climático, salud reproductiva y otros temas. Todas cuentan con mi apoyo para llevar su voz a los espacios internacionales y consolidar nuestra #PolíticaExteriorFeminista. ¡Gracias!*, en el que se incluyen las imágenes siguientes:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

Como se advierte de los enlaces de internet certificados por la autoridad sustanciadora; y de la respuesta formulada por la persona administradora del inmueble donde tuvieron lugar los hechos denunciados, se puede concluir, **desde una perspectiva preliminar**, que el evento de objeto de denuncia fue el *Primer foro de mujeres por una vida digna*, organizado por Consejo Político de Asociaciones Sociales AC, el cual se celebró en el salón *La Cartuja*, el veintiuno de julio del año en curso, con la participación de Abelina López Rodríguez, Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero; y Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal, evento durante el cual las mujeres de Acapulco, se pronunciaron sobre equidad laboral, cambio climático y salud reproductiva, entre otros.

Asimismo, se puede advertir que la alcaldesa citada, durante el desarrollo de la reunión citada, manifestó:

“¡Lo veo siendo presidente de la República! Hay algo que llama la atención, algo que él tiene, que no tienen los demás. Ha podido entender la política global. Veo en él a un hombre que le da mucho juego a la mujer. En nuestras manos está el triunfo del Canciller.

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias advierte, desde una perspectiva preliminar, que la reunión de mérito tenía finalidades específicas, relacionadas con la participación de la mujer en diversos aspectos de interés general, sin que exista indicio alguno respecto a que se haya tratado de un evento proselitista, ni que los asistentes —como afirma el quejoso— hubiesen sido militantes o simpatizantes de MORENA.

No es obstáculo a lo anterior que la Presidenta Municipal de Acapulco de Juárez, Guerrero, durante su intervención, hubiese resaltado cualidades personales del Secretario de Relaciones Exteriores —...*Ha podido entender la política global; ...un hombre que le da mucho juego a la mujer*— y que, a partir de ello, expresara su visión respecto al mencionado funcionario federal como titular del Poder Ejecutivo Federal —*¡Lo veo siendo presidente de la República!*—, pues tales expresiones fueron recibidas por un público determinado, esto es, por las personas que asistieron voluntariamente al *Primer foro de mujeres por una vida digna* y que permaneció en el lugar para escuchar las intervenciones de quienes hicieron uso de la voz en ese acto.

Por tanto, se puede arribar a la conclusión, bajo la apariencia del buen derecho, que resulta **IMPROCEDENTE** la medida solicitada, máxime cuando, con los elementos que hasta el momento obran en autos, no existe constancia de que se hubiera realizado expresión alguna que, de manera clara y unívoca, solicitara el apoyo de la ciudadanía,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

para que el funcionario federal citado fuera electo a un cargo público, ni se externaron propuestas políticas o electorales concretas.

De igual suerte, de las constancias de autos, no se tiene evidencia o indicio alguno de que esté programada la realización de un evento con similares características en un futuro, de tal suerte que la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, versa sobre hechos futuros de realización incierta, respecto de los cuales no es posible emitir un pronunciamiento como el solicitado por la parte quejosa.

Lo anterior, es acorde con lo sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias, el diecisiete de agosto del año en curso, en el acuerdo ACQyD-INE-151/2022

Por tanto, desde una mirada en sede cautelar se determina la **improcedencia** de la medida solicitada y por tanto no ha lugar a ordenar el retiro de las publicaciones denunciadas.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** 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 del 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 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 Ramiro Solorio Almazán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-156/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RSA/JD04/GRO/401/2022

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexagésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA