



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE DIVERSOS SERVIDORES PÚBLICOS Y DE MORENA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022.

Ciudad de México, a siete de octubre de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA. El veintisiete de septiembre de dos mil veintidós, el Partido de la Revolución Democrática, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, presentó escrito de queja mediante el cual denunció:

- La presunta contravención al artículo 134 Constitucional, atribuible a Evelyn Salgado Pineda, Gobernadora del estado de Guerrero; Alfonso Ramírez Cuellar, Diputado (sic); Jorge Peto Calderón, Titular de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo y Pesca en Guerrero; Diana Itzel Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del Instituto Guerrerense para la atención integral de los adultos mayores (INGATIPAM) y Apolinar Segueda Dorantes, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Estatal en Guerrero (sic), derivado de su asistencia y participación en un evento llevado a cabo el lunes 26 de septiembre de la presente anualidad, es decir en día y hora hábil, en Chilpancingo, Guerrero, donde presuntamente se promovió a la C. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, de cara a la elección presidencial de dos mil veinticuatro.
- La presunta realización de **actos anticipados de campaña**, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, así como al partido político Morena, con motivo de la realización del evento celebrado el 26 de septiembre de la presente anualidad, en Chilpancingo, Guerrero, donde a donde presuntamente se promovió a la referida Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, de cara a la elección presidencial de dos mil veinticuatro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

Por lo anterior, solicitó el dictado de **medidas cautelares** a efecto de que se ordene lo siguiente:

- A Claudia Sheinbaum Pardo, en su carácter de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, no realizar más eventos en los que se promocione su figura como candidata al cargo de Titular del Ejecutivo Federal.
- A Evelyn Salgado Pineda, en su carácter de Gobernadora del Estado de Guerrero, comine a los servidores públicos de su administración a realizar las labores para las que fueron contratados y no permita la realización de eventos proselitistas con el erario del Gobierno Local.
- A Alfonso Ramírez Cuellar, en su calidad de Diputado Local (sic), para que se abstenga de organizar eventos con fines políticos proselitistas a fin de promocionar la imagen de la Jefa de Gobierno, con uso de recursos públicos y fuera de los plazos electorales permitidos.
- A los demás funcionarios denunciados¹ para que se abstengan de asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles con el carácter de servidores públicos, así como el uso indebido de recursos públicos
- Al partido Morena, para que se abstenga de organizar eventos similares para promocionar a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Así como el cese de las conductas denunciadas y se prohíba cualquier otra con las mismas características, en cualquier medio de comunicación o asistencia a eventos relativos al que se denuncia.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida

¹ Jorge Prieto Calderón, Titular de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo y Pesca en Guerrero; Diana Itzel Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del Instituto Guerrerense para la atención integral de los adultos mayores (INGATIPAM) y Apolinar Segueda Dorantes, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Estatal en Guerrero



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022**.

Asimismo, se acordó reservar la admisión del asunto y el emplazamiento de las partes, así como la emisión de la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se contara con los elementos necesarios para determinar la admisión o desechamiento de la queja presentada por el Partido de la Revolución Democrática.

Además, se ordenó requerir a los denunciados Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Evelyn Salgado Pineda, Gobernadora del estado de Guerrero; Alfonso Ramírez Cuellar, Diputado (sic); Jorge Peto Calderón, Titular de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo y Pesca en Guerrero; Diana Itzel Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del Instituto Guerrerense para la atención integral de los adultos mayores (INGATIPAM); Apolinar Segueda Dorantes, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Estatal en Guerrero, así como al Partido de la Revolución Democrática, información relacionada con los hechos motivo de inconformidad.

Finalmente, se ordenó la instrumentación de Acta circunstanciada, en la que se realizara la certificación del contenido de la totalidad de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito inicial de queja

III. ADMISIÓN Y REMISIÓN DE PROPUESTA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El seis de octubre del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, acordó la admisión del procedimiento y remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, esta autoridad electoral nacional asume competencia para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia la participación de diversas personas servidoras públicas en el estado de Guerrero en un evento que, desde la perspectiva del quejoso, puede incidir o afectar la equidad de la contienda del próximo proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática denunció la presunta **transgresión a los principios de neutralidad equidad e imparcialidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos**, en contravención al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Evelyn Salgado Pineda, Gobernadora del estado de Guerrero; Alfonso Ramírez Cuellar y diversos funcionarios del estado de Guerrero, derivado de su asistencia y participación activa, el día veintiséis de septiembre de la presente anualidad, en diversos eventos en el estado de Guerrero, en días y horas hábiles.

Así como la presunta realización de **actos anticipados de campaña**, respecto de la elección presidencial de dos mil veinticuatro, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, así como al partido político Morena, con motivo de la realización de los eventos denunciados.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN SU ESCRITO DE QUEJA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

1. Documental Pública.- Consistente en la certificación de los sitios de internet a que hace referencia en su escrito de queja.

- <https://latinus.us/2022/09/26/funcionarios-guerrero-asisten-evento-promocionar-claudia-sheinbaum-rumbo-elecciones-2024/>
- <https://twitter.com/reformanacional/status/1574568716473352192?t=rhJ7I03Hrrlu8lpiu6NVVA&s=08>
- https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=/promocionan-funcionarios-de-guerrero-a-sheinbaum/ar2476669?utm%20source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=robotqr&utm_%20content=@reformanacional

2. Instrumental de actuaciones. Consistente las constancias que obren en el expediente que se forme con motivo de su denuncia.

2. Presuncional en su doble aspecto legal y humana. Consistente en todo lo que la autoridad pueda deducir de los hechos comprobados en lo que beneficie a los intereses de su parte.

3. El principio de adquisición en materia electoral, en todo lo que le favorezca.

Debe precisarse que, además, el partido político denunciante ofreció como pruebas diversas actuaciones a cargo de autoridades de este Instituto, de las que se dará cuenta en el apartado correspondiente.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. Documental. Consistente en el escrito signado por el Director General de Servicios Legales adscrito a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México, en representación de Claudia Sheinbaum pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando en lo que interesa que Claudia Sheinbaum pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México no asistió a ningún evento en Guerrero el veintiséis de septiembre de la presente anualidad.

2. Documental. Consistente en el oficio SPDR/DATFIM/001/2022, signado por el Lic. Apolinar Segueda Dorantes, Director General de Apoyo Técnico y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

Fortalecimiento Institucional y Municipal, adscrito a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Guerrero, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, quien manifiesta, en lo que interesa, que el lunes veintiséis de septiembre del año en curso, aproximadamente a las 14:40 horas asistió a un evento con ganaderos y productores del campo, en el cual no estuvieron presentes la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México ni la Gobernadora de Guerrero. Señalando además que asistió fuera de horario laboral y en su calidad de ciudadano.

- 3. Documental.** Consistente en el escrito signado por la Lic. Diana Itzel Hernández Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del IGATIPAM, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando, en lo que interesa, que el veintiséis de septiembre del presente año, aproximadamente a las 17:30 horas, asistió a una reunión con productores del campo, con la excepción de que en ningún momento asistieron la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México ni la Gobernadora de Guerrero.

Que su asistencia fue por motivos personales, reunión en donde se trataron proyectos del sector agrario y campesino y donde estuvieron presentes el señor Alfonso Ramírez Cuellar y Jorge Peto Calderón. Señalando además que el referido evento se llevó a cabo el día veintiséis de septiembre de la presente anualidad al cual asistió al concluir su horario laboral.

- 4. Documental.** Consistente en el escrito signado por el Dr. Jorge Peto Calderón Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, del Gobierno del Estado de Guerrero, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando, en lo que interesa, que el veintiséis de septiembre de la presente anualidad no participó en los eventos denunciados.
- 5. Documental.** Consistente en el escrito signado por el representante propietario del partido Morena, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando, en lo que interesa, que Morena no organizó los eventos materia de denuncia, ni solicitó por si o por terceras personas su organización por lo que desconoce quien o quienes participaron.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

6. **Documental.** Consistente en el escrito signado por el Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, en representación de Evelyn Cecilia Salgado Pineda, Gobernadora Constitucional del Estado de Guerrero, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando en lo que interesa que, niega lisa y llanamente los hechos que se le atribuyen, ya que únicamente atendió diversas actividades propias del Gobierno del Estado, ninguno de los cuales tiene relación con los hechos denunciados.
7. **Documental.** Consistente en el escrito signado por Alfonso Ramírez Cuellar, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando, en lo que interesa, que desde el uno de septiembre de dos mil veintiuno, no es funcionario público. Que acudió a título personal a un encuentro Agroalimentario de productoras y productores de alimentos a exponer una serie de ideas sobre el tema, señalando que no acudió en compañía de ninguno de los servidores públicos que se indican, mucho menos la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, ni la Gobernadora de Guerrero.
8. **Documental.** Consistente en el oficio SFA/J/UAJ/2310/2022, signado por el Titular de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guerrero, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información formulado por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, señalando, en lo que interesa, que el horario de oficina comprende de las 8:30 a las 16:00 horas de lunes a viernes, siendo aplicable a todos los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Gobierno del Estado de Guerrero.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

A partir de las constancias que obran en autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- El veintiséis de septiembre del dos mil veintidós, se llevó a cabo en la ciudad de Chilpancingo Guerrero, un evento con productores del sector agroalimentario.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

- Según lo señalado por los denunciados el evento dio inicio entre las 15:30 y las 16:00 horas.
- En evento en mención no estuvieron presentes ni Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, ni Evelyn Salgado Gobernadora Constitucional del Estado de Guerrero.
- Apolinar Segueda Dorantes, Director General de Apoyo Técnico y Fortalecimiento Institucional y Municipal, adscrito a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Guerrero y Diana Itzel Hernández Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del IGATIPAM, refieren que asistieron al evento fuera de horario laboral.
- El Dr. Jorge Peto Calderón Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, del Gobierno del Estado de Guerrero, negó haber participado en los hechos denunciados.
- Alfonso Ramírez Cuellar, manifestó haber en su calidad de ciudadano, un encuentro Agroalimentario de productoras y productores de alimentos a exponer una serie de ideas sobre el tema, señalando que no acudió en compañía de ninguno de los servidores públicos que se indican, mucho menos la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, ni la Gobernadora de Guerrero.
- El horario de oficina comprende de las 8:30 a las 16:00 horas de lunes a viernes, siendo aplicable a todos los Servidores Públicos de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Morena manifiesta no haber organizado el evento materia de denuncia, desconociendo quienes participaron.

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

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, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 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

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 SOLICITADA

Como se señaló el Partido de la Revolución Democrática, denunció la presunta contravención al artículo 134 Constitucional, atribuible a Evelyn Salgado Pineda, Gobernadora del estado de Guerrero; Alfonso Ramírez Cuellar, y diversos funcionarios del estado de Guerrero, derivado de su asistencia y participación en un evento llevado a cabo el lunes 26 de septiembre de la presente anualidad, es decir en día y hora hábil, en Chilpancingo, Guerrero, donde presuntamente se promovió a la C. Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, de cara a la elección presidencial de dos mil veinticuatro, lo que podría actualizar actos anticipados de campaña.

En ese sentido, de la revisión al escrito de denuncia, se advirtió la solicitud de dictado de medidas cautelares para que se ordene:

- A Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y al partido Morena, para que se abstengan de realizar eventos en los que se promoció su figura como candidata al cargo de Titular del Ejecutivo Federal.
- A Evelyn Salgado Pineda, Gobernadora del Estado de Guerrero, para que comine a los servidores públicos de su administración a realizar sus labores y no permita la realización de eventos proselitistas con el erario del Gobierno Local.

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-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

- A Alfonso Ramírez Cuellar, para que se abstenga de organizar eventos con fines políticos proselitistas a fin de promocionar la imagen de la Jefa de Gobierno.
- A los demás funcionarios denunciados³ para que se abstengan de asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles con el carácter de servidores públicos, así como el uso indebido de recursos públicos
- Al partido Morena, para que se abstenga de organizar eventos similares para promocionar a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

1. MARCO NORMATIVO

1. El servicio público en torno al régimen sancionador en materia electoral

Como se señaló, artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución establece que las y los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

Sobre el particular, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que esa disposición tiene como objetivo **garantizar la imparcialidad de los procesos electorales**, al prohibir a las y los servidores el uso de recursos públicos a efecto de influir en las preferencias electorales; es decir, **tutela el principio de equidad e imparcialidad en la contienda**. Asimismo, se ha señalado que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral **está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, consistente en que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.**

Sobre el tema, la Sala Superior ha construido una línea jurisprudencial en relación con la permisibilidad de las y los servidores públicos para asistir a eventos

³ Jorge Prieto Calderón, Titular de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo y Pesca en Guerrero; Diana Itzel Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del Instituto Guerrerense para la atención integral de los adultos mayores (INGATIPAM) y Apolinar Segueda Dorantes, Subsecretario de Planeación y Desarrollo Estatal en Guerrero



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

proselitistas en días hábiles o inhábiles, así como la restricción a no acudir cuando se encuentren obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público.

La evolución de la línea jurisprudencial se advierte en los siguientes criterios seguidos por la citada Sala Superior:⁴

- En un inicio, se estableció una prohibición tajante en torno a la participación de las y los servidores públicos en actos proselitistas, con independencia de si el día en el que acudían era hábil o inhábil.⁵
- Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad.⁶
- Posteriormente, **se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles.**⁷
- Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.⁸
- La asistencia de servidores públicos a eventos proselitistas **en días hábiles se tuvo como no válida**, dado que su sola presencia suponía un uso indebido de recursos públicos.⁹
- En cuanto a que las y los servidores públicos **solicitaran licencia sin goce de sueldo, se consideró que ello no autorizaba la posibilidad de que participaran en eventos proselitistas.**¹⁰

⁴ Tal y como se consideró en las sentencias dictadas en los asuntos SUP-REP-162/2018, SUP-REP-165/2018, SUP-REP-166/2018 y SUP-REP-167/2018, acumulados y SUP-JE-148/2022.

⁵ De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

⁶ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

⁷ Con base en la Jurisprudencia 14/2012, de rubro **actos de proselitismo político. la sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 11 y 12.

⁸ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

⁹ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.

¹⁰ Criterio sostenido en las sentencias dictadas, de entre otras, en los expedientes SUP-RAP-52/2014 y acumulado, SUP-JDC-903/2015 y acumulado, SUP-REP-379/2015 y acumulado, SUP-REP-487/2015, SUP-REP-17/2016, SUP-JRC-187/2016 y acumulado, SUP-JDC-439/2017 y acumulados y SUP-JRC-13/2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

- Actualmente, se ha sostenido un criterio diferenciado respecto de los legisladores:

- En el **caso de las y los legisladores**, de la interpretación sistemática de los artículos 9, 35, fracciones I, II y III; 41, y 134, párrafos séptimo, octavo y noveno, de la Constitución general, se ha sostenido que **pueden acudir** a eventos proselitistas en **días y horas hábiles siempre y cuando** no se distraigan de su participación en las actividades legislativas a su cargo.¹¹

- En el caso de las y los **servidores públicos** que deban realizar **actividades permanentes**, se ha sostenido que **la sola asistencia a un acto proselitista es suficiente para actualizar un uso indebido de recursos públicos**, pues dada la naturaleza del cargo estos servidores realizan actividades permanentes y, por ende, tienen restringida la posibilidad de acudir a eventos proselitistas **en días hábiles, con independencia del horario y de la solicitud de una licencia**.¹²

En este sentido, de la evolución de la línea jurisprudencial de la Sala Superior se puede concluir que el estado actual de dichos criterios se sintetiza en las siguientes conclusiones:¹³

- Existe una prohibición a las y los servidores del Estado de desviar recursos públicos para **favorecer** a determinado partido, precandidatura o candidatura a un cargo de elección de popular.

- Se ha equiparado al uso indebido de recursos públicos, la conducta de las y los servidores consistente en asistir a eventos proselitistas **en día u horario hábil**, dado que se **presume** que la **simple asistencia** de estos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.

- Todas y todos los servidores públicos **pueden acudir en días inhábiles** a eventos proselitistas, en aras de salvaguardar el derecho de libertad de reunión o asociación.

¹¹ Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

¹² Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

¹³ Tal y como sostuvo la Sala Superior al resolver los SUP-JE-80/2021 y SUP-JE-148/2022.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

- Si la servidora pública o el servidor público, debido a determinada normativa, se encuentra sujeto a un horario establecido, puede acudir a eventos proselitistas, fuera de dicho horario.
- Los servidores públicos que por su naturaleza deban realizar **actividades permanentes** en el desempeño del cargo, solo podrán asistir a eventos proselitistas **en días inhábiles**.
- En el caso de las y los **legisladores**, podrán asistir a actividades proselitistas en días hábiles, **siempre y cuando** no se distraigan de sus funciones legislativas.

En todas las hipótesis referidas, **existe una limitante a la asistencia en eventos proselitistas para las y los servidores públicos, consistente en no hacer un uso indebido de recursos públicos y tampoco emitir expresiones mediante las cuales se induzca de forma indebida a los electores.**

De esta manera, la Sala Superior ha definido distintas hipótesis sobre la posibilidad de las personas servidoras públicas de asistir a un evento proselitista, con lo que se busca evitar un uso indebido de recursos públicos y la contravención de los deberes de neutralidad e imparcialidad que la propia Constitución les impone. Al estar sustentadas en la protección de otros principios constitucionales rectores de la materia electoral, se trata de restricciones legítimas a las libertades de expresión y de asociación, considerando que hay ciertas condiciones bajo las cuales las personas servidoras públicas sí pueden asistir a ese tipo de eventos.

También cabe reiterar que se ha considerado que el uso de ciertas figuras legales como la solicitud de inhabilitación de jornadas laborables, licencia, permiso, aviso de habilitación sin goce de sueldo, o cualquier otra, a efecto de justificar la asistencia de personas servidoras públicas a actos proselitistas **en días hábiles** configura un fraude a la ley, debido a que se pretende evadir el cumplimiento de la restricción a la que se refiere la norma constitucional.¹⁴

En ese sentido, **el hecho de solicitar licencia, permiso o habilitación sin goce de sueldo para acudir a un acto proselitista no implica que el día sea inhábil, dado que tal carácter no depende de los intereses personales de una persona servidora pública, sino que ordinariamente se encuentra previsto en las leyes o reglamentos aplicables, mismos que contemplan los días no laborables.**

¹⁴ Véase SUP-RAP-52/2014 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

2. Actos partidistas en sentido estricto y actos partidistas de carácter proselitista

La Sala Superior ha establecido que los actos proselitistas dentro de los periodos de precampaña y campaña, son aquellas actividades realizadas por sujetos políticos, encaminadas a influir en el electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular o para promover sus candidaturas.

Aunado a lo anterior, la propia Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, determinó que todos los ciudadanos, incluyendo los servidores públicos, además de tener el derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter político electoral, tienen derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, sin que ello se traduzca en autorización para realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, pues **en todo momento tienen un deber de autocontención** al no poderse desprender de la investidura que les otorga el cargo que ostentan.

Asimismo, el referido órgano jurisdiccional en el expediente SUP-RAP- 52/2014 y acumulados, determinó que el **uso indebido de recursos públicos** también implica que los **servidores públicos** pudiesen incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, **a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político** dentro del proceso electoral a partir de su presencia en **actos proselitistas** en días y horas hábiles.

En ese mismo sentido, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con clave SUP-REP-379/2015 y su acumulado, este órgano jurisdiccional estableció que la vulneración al principio de imparcialidad tutelado en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, implica que el servidor público haya usado de manera indebida recursos públicos que puedan incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, **a efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

En esa resolución, refirió que la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de **presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política-electoral**, supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, **salvo que existan circunstancias que justifiquen plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos.**

En esa misma línea, ha señalado que los servidores públicos se deben abstener de acudir en días hábiles a **reuniones o eventos** que impliquen **actos partidistas en favor o en contra de un candidato o de un partido político.**

Además se ha considerado que la restricción destinada a los servidores públicos, consistente en que se abstengan de asistir en días hábiles a **actos partidistas o proselitistas**, persigue una doble finalidad, por un lado, preservar que los recursos públicos se destinen para el fin previsto en la legislación y, por otro, para **evitar alguna afectación a los principios de equidad e imparcialidad, así como de autenticidad y libertad del sufragio**¹⁵

Asimismo, al dictar sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-124/2017 que un acto anticipado de campaña se actualiza cuando el **acto proselitista** se dirija de manera pública al electorado para **solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**

Posteriormente, en el juicio ciudadano SUP-JDC-439/2017 y acumulados, confirmó lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el sentido de que deben prevalecer dos prohibiciones dirigidas a todo servidor público. La primera, consiste en abstenerse, durante el proceso electoral, de asistir a todo **acto de proselitismo para apoyar a cualquier partido, precandidato o candidato**, teniendo como referencia temporal exclusivamente a los días hábiles; mientras que la segunda, les exige abstenerse de emitir expresiones a favor o en contra de algún partido, precandidato o candidato, sin tener una referencia temporal acotada, por lo que se extiende tanto a días hábiles como inhábiles, inclusive días festivos.

De todo lo antes expuesto, es posible advertir lo siguiente:

¹⁵ Véase la sentencia correspondiente al juicio de revisión constitucional SUP-JRC-195/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

- Que existe una prohibición a los servidores públicos de desviar recursos públicos para favorecer a determinado partido político, precandidato o candidato a un cargo de elección de popular.
- **Que un acto proselitista se dirige de manera pública al electorado para solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**
- Que es equiparable el uso indebido de recursos públicos, con la conducta de los servidores consistente en su asistencia a eventos proselitistas en día u horario hábil, dado que se presume que la simple asistencia de éstos conlleva un ejercicio indebido del cargo, pues a través de su investidura pueden influir en la ciudadanía o coaccionar su voto.
- Que los servidores públicos tienen la restricción de asistir en días hábiles a actos proselitistas, pues, por un lado, deben preservar que los recursos públicos se destinen para el fin previsto en la legislación y, por otro, evitar alguna afectación a los principios de equidad e imparcialidad, así como de autenticidad y libertad del sufragio.

Con base en lo anterior, la Sala Superior concluyó que un **acto partidista de carácter proselitista** es toda aquella acción o actividad realizada por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer o en oposición de algún contendiente electoral, ello con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general, con la finalidad de presentar una plataforma electoral, solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, el cual puede ser realizado dentro o fuera de un proceso electoral.

Determinado lo anterior, es dable establecer que, a diferencia del acto partidista de carácter proselitista, un **acto partidista en sentido estricto** es aquella actividad o procedimiento relacionadas con la organización y funcionamiento de un partido político, es decir cuestiones preponderantemente vinculadas a los denominados asuntos internos de los partidos políticos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

3. Actos anticipados de campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

a) Actos Anticipados de Campaña: *Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

Artículo 242.

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;

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

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

De igual manera, en la ley de la materia general 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 una candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹⁶

- 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 o candidata para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

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

¹⁶ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

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

La Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones **no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.**

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

- i) Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma unívoca o inequívoca, y
- ii) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta oposición política o en contra de otra, no se debe estar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto.

Al respecto, la jurisprudencia 37/2010, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican

3. DECISIÓN

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de las medidas cautelares solicitadas por el partido quejoso, de conformidad con los siguientes argumentos:

De la información que obra en autos, se advierte que el evento denunciado se llevó a cabo el pasado 26 de septiembre del año en curso, en el municipio de Chilpancingo, Guerrero, entre las 15:30 y 16:00 horas, con la finalidad de tener un encuentro con productores del sector agroalimentario, es decir, ocurrió en fecha pasada, sin que obre en autos indicio alguno de que se vaya a repetir en un futuro próximo.

En este sentido, se considera que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, respecto de los cuales no es posible emitir una medida cautelar.

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática argumenta que en dicho evento se promovió a la C. Claudia Sheinbaum Pardo a efecto de posicionarla de manera



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

anticipada ante el electorado con miras al próximo proceso electoral federal para renovar a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal, pues de las imágenes retomadas por medios de comunicación que dieron cobertura al mismo, se advierte dos mantas donde se hace referencia a la referida ciudadana como se advierte en las siguientes imágenes:



No obstante, como se refirió anteriormente, dicho evento ocurrió en fecha pasada y no existen indicios que hagan suponer a esta autoridad que va a volver a ocurrir, **por lo que se trata de hechos consumados** de manera irreparable respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en términos de lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen.

De igual suerte, de la información que obra en autos, se tiene certeza de que, a dicho evento, asistieron la Lic. Diana Itzel Hernández Hernández, Directora de Gestión Interinstitucional y Género del IGATIPAM y el Lic. Apolinar Segueda Dorantes, Director General de Apoyo Técnico y Fortalecimiento Institucional y Municipal, adscrito a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional de Guerrero y, quienes manifestaron que lo hicieron derivado de una invitación verbal y por motivos personales, y fuera de su horario laboral.

Además, asistió el C. Alfonso Ramírez Cuellar, quien manifestó que su presencia en el evento se dio debido a que por motivos personales se encontraba en Guerrero y el tema del evento (encuentro con Agroalimentarios de Productoras y Productores de Alimentos) llamo su atención, razón por la cual asistió a dar su punto de vista.

Por lo que respecta al Dr. Jorge Peto Calderón, Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, del Gobierno del Estado de Guerrero, si bien negó haber participado en los hechos denunciados, la Directora de Gestión Interinstitucional y Género del IGATIPAM reconoció que estuvo presente en el evento denunciado, lo que se corrobora con la certificación de los enlaces de las notas periodísticas proporcionadas por el partido denunciante.

Por otra parte, no se tiene acreditada la asistencia al evento denunciado de Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, ni Evelyn Salgado Gobernadora Constitucional del Estado de Guerrero.

En este contexto, como se señaló el Partido de la Revolución Democrática solicita se prohíba cualquier otro evento con características similares a las denunciadas, así como que se ordene a los denunciados abstengan de asistir a eventos proselitistas en días y horas hábiles con el carácter de servidores públicos.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta igualmente **improcedente**, al versar sobre hechos futuros de realización incierta

En efecto, las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.¹⁷

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

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:¹⁸

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece.

No obstante haber resultado improcedente las medidas cautelares solicitadas por el quejoso, esta autoridad considera oportuno y necesario recalcar y destacar deber de cuidado que tienen las personas servidoras públicas de respetar los principios

¹⁷ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

¹⁸ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

de imparcialidad y equidad en las contiendas electorales, en términos de lo establecido en el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 134.

[...]

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

Por tanto, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas o continúan o se repiten en lo futuro, entonces esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

En este sentido y por las razones indicadas, es necesario y pertinente que esta Comisión de Quejas y Denuncias emita el presente pronunciamiento que tiene como destinatarios las personas servidoras públicas que se refieren en la denuncia, a fin de que, **en todo tiempo, ajusten sus actos y conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalcándole la obligación a su cargo de conducirse con imparcialidad y neutralidad a fin de no afectar en la equidad en la contienda, respetando los tiempos establecidos por la ley en materia de campañas y precampañas.**

Para tal efecto, se ordena notificar el presente acuerdo a dichas personas servidoras públicas, para su conocimiento.

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

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis 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. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-168/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/443/2022

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnada 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 Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de Carácter Privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de octubre 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