



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; EL DELEGADO DE LA SECRETARIA DE GOBIERNO EN TECATE BAJA CALIFORNIA; EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN Y EL PARTIDO MORENA, POR LA PRESUNTA LA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ASÍ COMO LA SUPUESTA PROMOCIÓN PERSONALIZADA EN EL EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022.

Ciudad de México, a ocho de diciembre de dos mil veintidós

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiocho de noviembre del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el escrito de queja signado por de Juan Carlos Talamantes Valenzuela, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de estado de Baja California, mediante el cual hizo del conocimiento de esta autoridad, hechos que podrían constituir infracciones a la normativa electoral, presuntamente atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Gonzalo Higuera Bojórquez, Delegado de la Secretaria de Gobierno en Tecate, Baja California y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, por la supuesta difusión y celebración de un evento proselitista, el pasado dieciocho de noviembre en el municipio de Tecate, Baja California, con el objetivo de posicionar y beneficiar a la citada Jefa de Gobierno y al partido Morena, de cara al próximo proceso electoral federal.

Además, denuncia la presunta participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la organización y desarrollo del evento denunciado, conducta que, a decir del quejoso constituye una actuación que constituye coacción al voto y genera desequilibrio en la contienda.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a efecto de que se ordene a los denunciados, se abstengan de realizar por si o a través de interpósita persona, de difundir o realizar eventos con la intención de inferir o influir en el ánimo de la ciudadanía con respecto al resultados del proceso electoral federal.




INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El veintinueve de noviembre del año en curso, se registró la queja de referencia, con el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022** 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 de las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial; asimismo, se ordenó requerir a las personas del servicio público denunciadas y al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Sección 37, diversa información relacionada con los hechos denunciados, con el objeto de realizar una investigación exhaustiva.

III. DESAHOGO DE REQUERIMIENTOS. Mediante sendos escritos las personas requeridas desahogaron puntualmente los requerimientos de información realizados por esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de la siguiente manera:

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.	1. Si el día dieciocho de noviembre de la presente anualidad acudió al evento denominado "Asamblea Redes Claudia", celebrado en Carretera Tecate – Tijuana, Kilometro 48, Rancho Méndez, en Tecate Baja California.	-Mi representada no acudió al evento "Asamblea Redes Claudia" el día 18 de noviembre del año en curso. -Mi representada no fue invitada a participar en el evento.
Gonzalo Higuera Bojórquez, Delegad de la Secretaría de Gobierno de Tecate, Baja California	Para mayor claridad se inserta la siguiente imagen: 	-Refiere que siendo aproximadamente las diecisiete horas con veinte minutos del día 18 de noviembre del año 2022, asistió a un evento de carácter político de simpatizantes de la cuarta transformación, cito en el Rancho Méndez, en la ciudad de Tecate, Baja California, en cuanto a la organización, manifiesta que no fungió como tal y desconoce si existe



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

	<p>2. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió su asistencia a dichos eventos.La causa, motivo o razón de su asistencia a dichos eventos, así como la participación que tuvo en los mismos. En caso de haber sido oradora en los mismos, deberá proporcionar copia de la versión estenográfica de los mismos o de la videograbación respectiva.Indique si para asistir a dichos eventos, solicitó licencia del cargo que ostenta y, en su caso, si recibió la autorización respectiva, debiendo remitir copia certificada de la documentación atinente.Precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para su traslado, vía área o terrestre, así como para su estancia en dicha entidad, debiendo aportar la documentación respectiva.Proporcione copia de su agenda de actividades del día veintiséis de septiembre del año en curso.Informe si tiene pensado organizar o asistir a otros eventos con similares características.	<p>una persona en específico que lo haya organizado, y respecto a la convocatoria desconoce quien haya sido el que la inició, manifestando que únicamente conoció del evento por publicidad que encontró en Facebook.</p> <p>-Señala que no hubo ponentes pues no hubo un tema en específico a tratar, hubo varias personas que tomaron la palabra y expresaron sus ideas políticas incluido el suscrito.</p> <p>-La temática y finalidad del evento fue de reunir simpatizantes de la cuarta transformación.</p> <p>-Señala que no se percató de manifestaciones relacionadas con eventuales aspiraciones de Claudia Sheinbaum Pardo para contender en proceso electoral alguno.</p> <p>-Manifiesta que Claudia Sheinbaum no estuvo en el evento.</p> <p>-Aduce haber asistido en su carácter de ciudadano y no como funcionario público, en razón de que se llevó a cabo el evento fuera de horario laboral, acudiendo con recursos propios al mismo.</p>
Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) Sección 37	<p>3. Indique si usted o personal a su cargo organizaron dichos eventos, debiendo precisar, en su caso, los nombres de las personas físicas o morales que participaron en la organización de estos.</p>	<p>-La sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que represento NO fue organizador, ni convocante, ni asistente del evento denominado "Asamblea Redes Claudia" presuntamente celebrado el dieciocho de noviembre del año en curso en la Carretera Tecate-Tijuana, Kilometro 48, Rancho Méndez, en Tecate, Baja California.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

	<p>4. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Precise la finalidad u objetivo para realizar dichos eventos.• Los nombres de las personas que participaron en los eventos referidos.• Precise el origen de los recursos para la realización de los mismos, debiendo aportar la documentación respectiva. <p>5. En caso de ser negativa su respuesta a la pregunta marcada con el numeral 3, informe si fue invitada a participar en los mismos, debiendo señalar el nombre de la persona física, moral o ente gubernamental que la invitó a participar en dichos eventos y proporcione los datos con que cuente para su eventual localización.</p>	
--	--	--

IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El siete de diciembre del dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso, ordenó admitir a trámite la denuncia planteada y reservar el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, acordó 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, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b);



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

470, párrafo 1, incisos a) y c); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base IV, y 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 3, párrafo 1, inciso a); 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; así como, la supuesta promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA. Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció, **presuntos actos anticipados de campaña y promoción personalizada**, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y Gonzalo Higuera Bojórquez, Delegado de la Secretaría de Gobierno en Tecate, por la supuesta difusión y celebración de un evento proselitista, el pasado dieciocho de noviembre en el municipio de Tecate, Baja California, con el objetivo de posicionar y beneficiar a la citada Jefa de Gobierno y al partido Morena, de cara al próximo proceso electoral federal.

Además, denuncia la presunta participación del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en la organización y desarrollo del evento denunciado, conducta que, a decir del quejoso constituye una actuación que constituye coacción al voto y genera desequilibrio en la contienda.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que bajo la figura de **tutela preventiva** se ordene a los denunciados, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, de difundir o realizar eventos con la intención de inferir o influir en el ánimo de la ciudadanía con respecto al resultados del proceso electoral federal.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDAS POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN SU ESCRITO DE QUEJA Documental pública. Consistente en la certificación expedida por parte de la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual justifica la personalidad con la que comparece en el escrito de queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

- **Documental pública.** Consistente en el Acta Circunstanciada donde se certifique las ligas electrónicas en el cuerpo del escrito de queja.
- **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que obre en el expediente, en lo que favorezca a sus intereses.
- **Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.** En todo lo que favorezca a sus intereses.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- **Acta circunstanciada**, instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en la que se certificó el contenido de las ligas de internet denunciadas por el quejoso.
- **Escrito signado por Adrián Chávez Dozal, representante legal para la defensa de los intereses de la Administración Pública de la Ciudad de México y de su Titular**, mediante el cual informó lo siguiente:
 - ✓ Mi representada no acudió al evento “Asamblea Redes Claudia” el día 18 de noviembre del año en curso.
 - ✓ Mi representada no fue invitada a participar en el evento.
- **Escrito signado por el Maestro Ampelio Iñiguez Arellano, Secretario General de la Sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación**, mediante el cual informó lo siguiente:
 - ✓ La sección 37 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que represento NO fue organizador, ni convocante, ni asistente del evento denominado “Asamblea Redes Claudia” presuntamente celebrado el dieciocho de noviembre del año en curso en la Carretera Tecate-Tijuana, Kilometro 48, Rancho Méndez, en Tecate, Baja California.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

- **Escrito signado por Gonzalo Higuera Bojórquez**, mediante el cual informó lo siguiente:
 - ✓ Refiere que siendo aproximadamente las diecisiete horas con veinte minutos del día 18 de noviembre del año 2022, asistió a un evento de carácter político de simpatizantes de la cuarta transformación, cito en el Rancho Méndez, en la ciudad de Tecate, Baja California, en cuanto a la organización, manifiesta que no fungió como tal y desconoce si existe una persona en específico que lo haya organizado, y respecto a la convocatoria desconoce quien haya sido el que la inició, manifestando que únicamente conoció del evento por publicidad que encontró en Facebook.
 - ✓ Señala que no hubo ponentes pues no hubo un tema en específico a tratar, hubo varias personas que tomaron la palabra y expresaron sus ideas políticas incluido el suscrito.
 - ✓ La temática y finalidad del evento fue de reunir simpatizantes de la cuarta transformación.
 - ✓ Señala que no se percató de manifestaciones relacionadas con eventuales aspiraciones de Claudia Sheinbaum Pardo para contender en proceso electoral alguno.
 - ✓ Manifiesta que Claudia Sheinbaum no estuvo en el evento.
 - ✓ Aduce haber asistido en su carácter de ciudadano y no como funcionario público, en razón de que se llevó a cabo el evento fuera de horario laboral, acudiendo con recursos propios al mismo.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- a. Que el medio digital de comunicación “*Códice Panorama Informativo de Baja California*” (<https://codiceenlinea.com/2022/11/16/organizan-asamblea-en-tecate-para-hacer-proselitismo-por-claudia-sheinbaum/>) dio cuenta de una supuesta distribución en redes de una invitación en donde se pretendía organizar una asamblea proselitista en favor de la actual Jefa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, tal como quedo constatado con la inspección realizada por la Unidad Técnica mediante acta circunstanciada.

- b. La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a través de su representante, manifestó que no acudió ni fue invitada al evento “Asamblea Redes Claudia” el día 18 de noviembre del año en curso en Tecate, Baja California.
- c. El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Sección 37, señaló que represento no fue organizador, ni convocante, ni asistente del evento denominado “Asamblea Redes Claudia” presuntamente celebrado el dieciocho de noviembre del año en curso en Tecate, Baja California.
- d. Gonzalo Higuera Bojórquez, señaló que, si acudió al evento denunciado en su carácter de ciudadano, señalando que la temática y finalidad del evento fue de reunir simpatizantes de la cuarta transformación, además refiere que no se percató de manifestaciones relacionadas con eventuales aspiraciones de Claudia Sheinbaum Pardo para contender en proceso electoral alguno y que la referida Jefa de Gobierno no asistió al evento denunciado.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P. /J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

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

¹ [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 ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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

I. MARCO JURÍDICO

1. Prohibiciones que las personas del servicio público deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

Como puede observarse del escrito de queja, entre otros argumentos, el quejoso señaló que los hechos denunciados podrían configurar el uso indebido de recursos públicos, por lo que resulta necesario poner de relieve el marco normativo relacionado con dicho tópico:

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 sometidas las personas del servicio público**, 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 las personas del servicio público de los tres niveles de gobierno, **relativos a**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las personas del servicio público 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 las personas del servicio público 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 Federal², 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.

² Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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

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

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

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

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 siguiente³:

³ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

- 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 que las personas del servicio público aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

[...]

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas del servicio público, 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 personas del servicio público en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

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

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público 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 cuestiones⁴:

- **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 neutralidad⁵.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁶.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁷.

⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁵ 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)

⁶ Idem

⁷ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Permisiones a personas del servicio público: 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**⁸.
- Prohibiciones a personas del servicio público: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**⁹.
- **Especial deber de cuidado** de personas del servicio público: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹⁰.

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 federal¹¹ o local:
 - i. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública¹².

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

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo¹³.

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.

¹² 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.

¹³ 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 ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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

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

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

Así, **existe una bidimensionalidad en las personas del servicio público 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 público¹⁴.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas¹⁵, **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 las personas del servicio público que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

¹⁴ Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

¹⁵ Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las personas del servicio público 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**¹⁶.

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

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas del servicio público 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 personas del servicio público 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 las personas del servicio público conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que

¹⁶ 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 ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

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

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

Como ya fue indicado, **la actuación del Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales), **en el proceso electoral** está delimitada por el orden jurídico y **siempre es de carácter auxiliar y complementario**, en apoyo a las autoridades electorales, **siendo que cualquier actuación que vaya más allá de los mencionados límites, implica la conculcación del principio de neutralidad** que la Constitución Federal exige a las personas del servicio público para que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos¹⁷.

¹⁷ Es ilustrativa la tesis V/2016 de esta Sala Superior, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Consultable en: <https://bit.ly/2zrZE09>. El tratamiento del principio de neutralidad en materia electoral se remonta a los años setenta, cuando el Tribunal Constitucional de Alemania resolvió la impugnación presentada por un partido político en la que se alegó que el gobierno federal de ese país había transgredido diversas disposiciones normativas por haber intervenido durante la campaña de las elecciones federales de mil novecientos setenta y seis, con su propaganda gubernamental de logros previa a la jornada comicial que tuvo verificativo el tres de octubre de ese año. Los hechos atribuidos al gobierno consistieron en diversas publicaciones -libros y revistas-, anuncios impresos de tipo propagandístico -suplementos, folletos y volantes- y en radio y televisión financiados con presupuesto público que informaban logros gubernamentales durante la etapa previa a la jornada electoral. En sus consideraciones el tribunal constitucional citado señaló que la Constitución prohibía a los órganos estatales durante las elecciones identificarse en ejercicio de sus funciones con los partidos políticos o los candidatos, así como apoyarlos o combatirlos con recursos estatales y, específicamente, influir en la decisión de los electores a través de propaganda, por lo que resultaba incompatible que el gobierno en funciones se presentara en la contienda electoral con el objeto de obtener una reelección y que al propio tiempo hiciera una propalación de sus logros gubernamentales. En esa tesitura, el Tribunal Constitucional Alemán expuso que los recursos financieros que sirven al Estado provienen de los ciudadanos sin hacer distinción de sus ideas o dilaciones políticas, los cuales se les confían para que se empleen en el logro del bien común y no para influir en las elecciones a favor o en contra de candidato o fuerza política alguna, de modo que cuando esto sucede, tal actuar resulta incompatible con el orden jurídico porque se transgrede el mandato de neutralidad que el Estado tiene que mantener en la campaña electoral; es decir, se vulnera la integridad del pueblo en los comicios de que la ciudadanía no tome su decisión mediante elecciones libres. El Tribunal Constitucional de Alemania arribó a la conclusión de que el gobierno federal violó el derecho a la equidad, así como el principio de igualdad de oportunidades en las elecciones federales al intervenir durante la campaña electoral con su labor de difusión, prestar servicios de valor económico de manera desproporcionada a los partidos que detentaban el poder -erogaciones en medios de publicidad con fines de propaganda electoral-, y realizar propaganda impresa así como no tomar medidas para impedir que ello sucediera.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas del servicio público 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**¹⁸.

2. 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 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.

¹⁸ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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 campañas.**

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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:¹⁹

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 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.

¹⁹ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

II. CASO CONCRETO

Como antes quedó de manifiesto, el partido quejoso denunció que el dieciocho de noviembre de la presente anualidad, se llevó a cabo el evento denominado “Asamblea Redes Claudia”, a celebrarse en Carretera Tecate – Tijuana, Kilometro 48, Rancho Méndez, en Tecate Baja California, en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, para posicionar su imagen de cara al proceso electoral federal de dos mil veinticuatro, cuando se elegirá al titular del Poder Ejecutivo Federal, evento presuntamente convocado por Gonzalo Higuera Bojórquez, Delegado de la Secretaria de Gobierno en Tecate, Baja California y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, hechos que en concepto del partido denunciante constituyen actos anticipados de campaña, promoción personalizada, así como la presunta intervención indebida del referido sindicato.

En este sentido, cabe señalar que el Partido Acción Nacional, quejoso en el presente asunto, solicitó la intervención de la Oficialía Electoral de este Instituto a fin de realizar la certificación de la página electrónica <https://codiceenlinea.com/2022/11/16/organizan-asamblea-en-tecate-para-hacer-proselitismo-por-claudia-sheinbaum/>, por lo que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral instrumentó el acta circunstanciada relativa, de la cual puede observarse lo siguiente:

<https://codiceenlinea.com/2022/11/16/organizan-asamblea-en-tecate-para-hacer-proselitismo-por-claudia-sheinbaum/>

Al ingresar el enlace, se direcciona a la página denominada “Código PANORAMA INFORMATIVO DE BAJA CALIFORNIA”, en específico la nota periodística denominada “ORGANIZAN ASAMBLEA EN TECATE PARA HACER PROSELITISMO POR CLAUDIA SHEINBAUM”:

Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

Fecha de publicación 16 de noviembre de 2022

Para mayor referencia se transcribe el contenido:

“ORGANIZAN ASAMBLEA EN TECATE PARA HACER PROSELITISMO POR CLAUDIA SHEINBAUM

TECATE.- A través de redes, fue distribuida una invitación en donde se pretender organizar una asamblea proselitista en favor de la actual jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Claudia Sheinbaum, quien en reiteradas veces ha sido ubicada como candidata de Morena para las elecciones federales de 2024 en México.

La invitación ha circulado por diferentes vías, siendo uno de los organizadores y distribuidor de invitaciones, el actual delegado de la Secretaría de Gobierno de Baja California en Tecate, el ex síndico municipal Gonzalo Higuera Bojórquez.

Cabe destacar que la asamblea se contempla realizar el próximo viernes en un horario laboral para los funcionarios públicos, quienes, además, han distribuido la invitación en horario de trabajo ordinario.

Se desconoce si Claudia Sheinbaum estará presente en la reunión, pues, aunque es una constante que se separe de su cargo en la Ciudad de México para realizar giras proselitistas, no ha anunciado una posible visita al estado.

Hace algunos meses, el Tribunal Electoral ordenó a Sheinbaum dejar de realizar viajes a otras ciudades del país con actos proselitistas, aunque esa orden ha sido ignorada



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

por la funcionaria con la impunidad y respaldo de los gobernantes que inclusive la invitan a sus eventos públicos.”



Imagen en publicación.

III. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA EN SU VERTIENTE DE TUTELA PREVENTIVA

En principio, es insoslayable tomar en cuenta que la pretensión del quejoso, en torno a la adopción de medidas cautelares, es que esta Comisión de Quejas y Denuncias las ordene **en su vertiente de tutela preventiva**, para asegurar la vigencia del orden normativo y prevenga a los denunciados, abstenerse de realizar por si o a través de interpósita persona, de difundir o realizar eventos con la intención de inferir o influir en el ánimo de la ciudadanía con respecto al resultados del proceso electoral federal.

Bajo esta lógica, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por lo siguiente:

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de 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 impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Ahora bien, de las constancias de autos, se puede obtener, **bajo la apariencia del buen derecho**, hasta el momento se tiene acreditado en autos la realización del evento de dieciocho de noviembre del año en curso, además de que la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México **no estuvo presente en el evento mencionado, ni se tienen indicios respecto a que hubiese participado en la organización del evento cuestionado.**

En igual sentido, **desde una perspectiva preliminar**, si bien es cierto se tiene acreditado la celebración del evento denunciado el pasado dieciocho de noviembre de la presente anualidad, también lo es que tanto la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), negaron su asistencia y/o participación en el evento denunciado, aunado a que uno de los denunciados -Gonzalo Higuera Bojórquez, Delegado de la Secretaría de Gobierno en Tecate, Baja California-, también negó la asistencia y/o participación de la referida Jefa de Gobierno, aduciendo que la temática y finalidad del evento fue de reunir simpatizantes de la cuarta transformación.

En efecto, no debe perderse de vista que la solicitud del quejoso gira en torno a una medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva, para el efecto de que esta autoridad electoral ordene a los denunciados que, en lo futuro, se obtengan de realizar o difundir eventos de igual o similar naturaleza.

Por lo anterior, como se adelantó, esta Comisión considera que no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva, debido a que, se estima que se está en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, además de que no existe indicio alguno en torno a que, hechos como el denunciado, **tendrán lugar nuevamente.**

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

En efecto, las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Con base en lo anterior, la Sala Superior²⁰ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares en la vertiente señalada, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.

En suma, bajo el contexto fáctico y normativo expuesto y los razonamientos apuntados, esta Comisión de Quejas y Denuncias concluye, **bajo la apariencia del buen derecho**, que deviene **improcedente** la solicitud de adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, porque —se insiste—, **desde una perspectiva preliminar**, no existe base razonable alguna de que en un futuro, inmediato o inminente, se realizara un evento con fines políticos-electorales en el que se promueva la candidatura de Claudia Sheinbaum Pardo, con la participación de los denunciados en el presente asunto.

Similar criterio fue resuelto por esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo **ACQyD-INE-182/2022** de veinticinco de noviembre del año en curso, el cual fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente **SUP-REP-772/2022**.

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;

²⁰ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-188/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/BC/499/2022

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 adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por el Partido Acción Nacional, de conformidad con lo argumentado en el considerando **CUARTO**, del presente acuerdo.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el ocho de diciembre de dos mil veintidós, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA