



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023.

Ciudad de México, a dos de marzo de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA. El veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, 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, por lo que respecta al pronunciamiento de la presente solicitud de medida cautelar lo siguiente:

- **La presunta transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos**, atribuibles a **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Santiago Villareal de León**, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del referido municipio; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA, derivado de presunta entrega de costales de maíz a la población del municipio de Huimilpan, Querétaro, a cambio de su asistencia evento celebrado el veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, en el municipio de Huimilpan, Querétaro, en el que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, dictó a distancia y vía remota una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”.

Por tal motivo solicita el dictado de **medidas cautelares** a efecto de que los servidores públicos denunciados, cesen las conductas denunciadas, como es condicionar la entrega de bienes, a cambio de su asistencia a eventos proselitistas a favor de Claudia Sheinbaum Pardo y del partido Morena, con fines del proceso



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

electoral 2023-2024, así como que se prohíba cualquier otro evento con las mismas características.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El veintitrés de febrero de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023**.

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; **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Santiago Villareal de León**, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del referido municipio; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA, 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, PRONUNCIAMIENTO Y PROPUESTA PARCIAL DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR, ACUMULACIÓN Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. El uno de marzo del presente año, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, acordó la admisión del procedimiento.

Además, respecto de los hechos atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, derivado de su participación en un evento celebrado el veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, en el municipio de Huimilpan, Querétaro, en el que dictó a distancia y vía remota una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”, se consideró



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

que la adopción de las medidas cautelares solicitadas era notoriamente improcedente de conformidad con lo previsto en el artículo 39, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, toda vez que la Comisión ya había emitido pronunciamiento relacionado con dicho tópico al aprobar el Acuerdo **ACQyD-INE-186/2022** en la Septuagésima Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el dos de diciembre de dos mil veintidós.

Asimismo, se ordenó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral respecto de los hechos atribuibles a **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Santiago Villareal de León**, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del referido municipio; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

Finalmente, se ordenó la acumulación de la queja, al diverso procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/JL/PUE/491/2022** y **SUS ACUMULADOS**, toda vez que los hechos denunciados se encuentran vinculados.

CONSIDERANDO

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 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 Querétaro en un evento que, desde la perspectiva del quejoso, puede incidir o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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 RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática denunció la **presunta transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos**, atribuibles a **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Santiago Villareal de León**, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del referido municipio; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA, derivado de presunta entrega de costales de maíz a la población del municipio de Huimilpan, Querétaro, a cambio de su asistencia evento celebrado el veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, en el municipio de Huimilpan, Querétaro, en el que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, dictó a distancia y vía remota una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”.

MEDIOS DE PRUEBA

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

RECABADAS POR LA AUTORIDAD

1. **Documental.** Consistente en el escrito signado por Ricardo Astudillo Suárez, Diputado Local en el estado de Querétaro, quien en atención al requerimiento formulado por la autoridad instructora, quien refiere, en lo que interesa, que el día veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, del municipio de Huimilpan, Querétaro, asistió a un evento en el que, Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, dictó a una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”, añadiendo que durante el evento no se entregó ningún bien.
2. **Documental.** Consistente en el escrito signado por Gilberto Herrera Ruiz Senador de la República, quien en atención al requerimiento formulado por la autoridad instructora, quien refiere, en lo que interesa, que el día veintiocho de enero del año en curso, acudió a una reunión privada de personas que comulgan con su ideología, si recordar el nombre del evento, desconociendo si se realizó entrega de algún bien.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El día sábado veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, del municipio de Huimilpan, Querétaro, se celebró un evento en el que, Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México,

¹ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

dictó a una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”,

- En evento en mención estuvieron presentes **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA.
- No se tiene constancia que el día del evento denunciado se haya realizado la entrega de costales de maíz a la población del municipio de Huimilpan, Querétaro, a cambio de su asistencia al referido evento denunciado, como lo denuncia el partido quejoso.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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 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.

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-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática denunció **la presunta transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos**, atribuibles a **Juan Guzmán Cabrera**, Presidente Municipal de Huimilpan, Querétaro; **Santiago Villareal de León**, Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal del referido municipio; **Ricardo Astudillo Suárez**, Diputado Local del Partido Verde Ecologista de México y **Gilberto Herrera Ruíz**, Senador por el partido político MORENA, derivado de presunta entrega de costales de maíz a la población del municipio de Huimilpan, Querétaro, a cambio de su asistencia evento celebrado el veintiocho de enero del año en curso, en la “Hacienda los Cues”, en el municipio de Huimilpan, Querétaro, en el que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, dictó a distancia y vía remota una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”.

Por tal motivo solicita el dictado de **medidas cautelares** a efecto de que los servidores públicos denunciados, cesen las conductas denunciadas, como es condicionar la entrega de bienes, a cambio de su asistencia a eventos proselitistas a favor de Claudia Sheinbaum Pardo y del partido Morena, con fines del proceso electoral 2023-2024, así como que se prohíba cualquier otro evento con las mismas características.

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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 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:³

- 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.⁴
- Se consideró que la coincidencia de un servidor público con candidatos en un acto transgrede el principio de imparcialidad.⁵
- Posteriormente, **se reconoció como válido que las y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles.**⁶
- Se consideró válido que las servidoras y los servidores públicos asistan a eventos proselitistas en días hábiles, pero fuera de su jornada laboral.⁷
- 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.⁸

³ 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.

⁴ De entre otros precedentes, el criterio se sostuvo en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-74/2008 y SUP-RAP-75/2008.

⁵ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-91/2008.

⁶ 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.

⁷ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el asunto SUP-RAP-147/2011.

⁸ Criterio sostenido en el asunto SUP-RAP-67/2014 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

- 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.**⁹
- 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.¹⁰
 - 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.**¹¹

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:¹²

- 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.

⁹ 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.

¹⁰ Criterio sostenido en el asunto SUP-REP-162/2018 y acumulados.

¹¹ Criterio sostenido, entre otros asuntos, en el SUP-REP-88/2019.

¹² 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-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

- 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.
- 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.¹³

¹³ Véase SUP-RAP-52/2014 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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.**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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.**

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**¹⁴

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

¹⁴ Véase la sentencia correspondiente al juicio de revisión constitucional SUP-JRC-195/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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:

- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

político, es decir cuestiones preponderantemente vinculadas a los denominados asuntos internos de los partidos políticos.

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 los hechos denunciados, aparentemente ocurrieron el pasado sábado veintiocho de enero de la presente anualidad, en la “Hacienda los Cues”, en el municipio de Huimilpan, Querétaro, de forma posterior a que Claudia Sheinbaum, Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México dictara a distancia y vía remota una conferencia magistral denominada “*Políticas exitosas de Gobierno*”.

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 realizó la presunta entrega de costales de maíz a la población del municipio de Huimilpan, Querétaro, a cambio de su asistencia al evento antes referido, con el objeto de posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México de manera anticipada ante el electorado con miras al próximo proceso electoral federal para renovar a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal.

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 actos 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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

Por otra parte, como se señaló el Partido de la Revolución Democrática solicita se ordene a los servidores públicos denunciados para que cesen las conductas denunciadas, como es condicionar la entrega de bienes, a cambio de su asistencia a eventos proselitistas a favor de Claudia Sheinbaum Pardo y del partido Morena, con fines del proceso electoral 2023-2024, así como que se prohíba cualquier otro evento con las mismas características.

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 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.¹⁵

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.

¹⁵ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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:¹⁶

- 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.

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 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.

¹⁶ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-24/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/64/2023

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Sesión Extraordinaria Urgente de Carácter Privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dos de marzo de dos mil veintitrés, 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