



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN, EN CONTRA DE MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO FEDERAL Y OTRAS PERSONAS, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

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

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El tres de marzo de la presente anualidad, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, mediante el cual denunció a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno federal y otras personas, por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, de cara a la elección presidencial que tendrá lugar en 2024; la supuesta promoción personalizada del referido Secretario de Estado; la probable violación a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y de neutralidad política; y el posible uso indebido de recursos públicos.

Por lo anterior, el inconforme solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que esta autoridad electoral nacional ordene a los denunciados detener la organización, ejecución, difusión y asistencia a los eventos denunciados, los cuales —a decir del quejoso— tienen la finalidad de seguir posicionando el nombre y la imagen de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en distintos lugares de la República.

De la misma forma, en vía de tutela preventiva, el inconforme solicitó que este Instituto Nacional Electoral tome las providencias necesarias para evitar que los sujetos denunciados sigan ejecutando conductas similares a la que constituye la materia de la queja, pues de lo contrario se estaría consintiendo una vulneración grave a los principios rectores en materia electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El seis de marzo del año en curso, se registró la queja de referencia, con el número de expediente UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023 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 tanto al Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores federal como a los servidores públicos denunciados en el presente asunto, diversa información relacionada con los hechos controvertidos.

III. DESAHOGO DE REQUERIMIENTOS. Mediante sendos escritos los sujetos requeridos desahogaron los requerimientos de información realizados por esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, como se advierte en la tabla siguiente:

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores.	<ol style="list-style-type: none">1. Si Usted o la Secretaría a su cargo realizó, instruyó, ordenó, participó o bajo cualquier concepto intervino en la organización de un evento realizado el veinticinco de febrero del año en curso, en el estado de Michoacán de Ocampo;2. En caso de no haber sido Usted o la dependencia a su cargo los organizadores del evento, precise el nombre de la persona (física o moral), organización, dependencia o agrupación a cargo de la organización, precisando su nombre y datos de localización;3. Señale si tuvo participación en un evento realizado el veinticinco de febrero del año en curso, en el estado de Michoacán de Ocampo;4. En su caso, indique la razón de su participación en el citado evento;5. Proporcione copia de su agenda de actividades correspondiente a la fecha mencionada en los numerales anteriores;6. Realice las manifestaciones que considere oportunas con relación a los hechos que se le atribuyen	<ol style="list-style-type: none">1. Marcelo Luis Ebrard Casaubón ni la dependencia a su cargo realizaron acto alguno en el que interviniera en el evento referido.2. Se omite contestar toda vez que Marcelo Luis Ebrard Casaubón ni la dependencia a su cargo tuvieron participación en el evento, por lo que se desconoce quién lo organizó.3. Marcelo Luis Ebrard Casaubón no participó en el evento.4. Se contesta en sentido negativo.5. Se solicita una prórroga de un plazo considerable para remitir la información en virtud de que se solicitó a otra área la agenda Marcelo Luis Ebrard Casaubón.6. No son actos propios de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en virtud de que no tuvo una participación, directa ni indirecta, en el evento en cuestión, por lo que resulta impropio e ilógico que a Marcelo Luis Ebrard Casaubón se le



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

<p>Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si autorizó el uso de recursos asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la organización del evento realizado el veinticinco de febrero del año en curso, en el estado de Michoacán de Ocampo; 2. En su caso, precise la justificación para tal erogación y el monto de los recursos erogados para la realización de dicho evento; 3. Si, en su caso, la erogación de dichos recursos fue solicitada o autorizada por Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores o algún otro funcionario adscrito a dicha dependencia, precisando, su nombre, cargo y datos de localización o domicilio laboral; y 4. Si en el futuro realizará erogaciones por actos de igual naturaleza como el evento referido en el numeral 1 de este punto de acuerdo. 	<p>atribuya la organización de un evento en el que no realizó acto alguno.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se identificó el uso de recursos asignados a la Secretaría de Relaciones Exteriores para la organización del evento realizado el veinticinco de febrero del año en curso, en el estado de Michoacán de Ocampo, en consecuencia no fue solicitada o autorizada la erogación de recursos por el Secretario de Relaciones Exteriores ni otro funcionario adscrito a la S.R.E. • No se cuenta con información que indique si en el futuro se realizarán erogaciones por actos de igual naturaleza como el evento referido.
<p>Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La razón por la cual participaron en el evento a que se hizo referencia en el primer párrafo de este punto de acuerdo 2. Cuál fue el lugar (municipio, localidad y domicilio, donde tuvo lugar el evento al que se refieren sus respectivas publicaciones. 3. Cuál fue la razón o motivo que tuvo para su participación en el evento citado; 4. Si los recursos que fueron erogados para su asistencia al mencionado evento fueron de origen público, precisando en este último caso, el monto y los conceptos de los gastos correspondientes; 5. Si administran personalmente las cuentas de Twitter en las que se realizaron las publicaciones citadas, conforme a lo descrito en el listado anterior. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La publicación realizada es respecto a una reunión al interior del partido, siendo mi derecho el acudir a la misma, esto en razón del cargo que desempeño como Senadora de la República y la bidimensionalidad que esto conlleva, por lo que desconozco a que evento se refiera. 2. Dicha reunión responde a actividades internas del partido, las cuales realizo en día inhábiles, es decir fuera de los días y horarios laborales. En el caso concreto, la reunión que señala, se llevó a cabo el sábado veinticinco de febrero de dos mil veintitrés en la Hacienda Camelinas, Morelia Michoacán. 3. Fue una reunión al interior del partido. Este tipo de reuniones tienen la finalidad de abordar diferentes temas en las que somos afines, intercambio de puntos de vista y sentar bases para tomar decisiones al interior de este Instituto Político. 4. Los recursos utilizados son propios, toda vez que se trató de una reunión personal, en el ejercicio de mis derechos político-electorales como militante del partido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

		5. Si, la cuenta es personal, la administro como ciudadana solo yo tengo acceso a la misma.
Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local del estado de Michoacán de Ocampo		1. Desconozco a que evento se hace referencia. Lo que se observa es la publicación de una reunión intrapartidaria a la cual tengo derecho a acudir en razón de la bidimensionalidad de mi cargo. 2. Al tratarse de actividades intrapartidarias, únicamente las realizo fuera de los días laborales. En este caso fue el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés en la Hacienda Camelinas, Morelia, Michoacán. 3. Fue una reunión intrapartidaria. Estas reuniones son para platicar de los temas en los que somos afines y las decisiones del partido. 4. Al tratarse de una reunión personal y en mi ejercicio de mis derechos como militante usé recursos propios. 5. Como se observa la cuenta es propia, la administré como ciudadano y únicamente yo tengo acceso a la misma.

Del mismo modo mediante acta circunstanciada de seis de marzo de la presente anualidad la Unidad Técnica constató la existencia y contenido de las ligas de internet señaladas por el quejoso en torno al evento denunciado.

IV. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El trece de marzo de marzo del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento y elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, para ser remitida a esta Comisión de Quejas y Denuncias, 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 D), de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, violación al principio de imparcialidad, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, Rodrigo Antonio Pérez Roldán, denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, vulneración al principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos, presuntamente atribuibles a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores del gobierno federal, así como a diversos servidores públicos, entre ellos, Martha Lucía Mícher Camarena (Senadora de la República) y Juan Carlos Barragán Vélez (Diputado Local de Michoacán); así como a Jesús Valdés Peña (Presidente de Avanzada Nacional), Julieta García Zepeda (Coordinadora en Michoacán del Movimiento Nacional Ebradorista), Bernardo Aguilar Calvo (Enlace de Marcelo Ebrard Casaubón en Michoacán), Janet Márquez (Secretaria General de Morena en Michoacán), Jorge Canedo Vargas (Delegado Nacional de Diálogos Progresistas), Anita Sánchez Castro (Presidenta de la Asociación Civil Reformando Brechas), Alejandro Mercado Ponce (Coordinador Estatal de la Agrupación Ciudadana Mano a Mano), María Chávez Pérez (Mujeres Empoderadas con Causa en Michoacán) y Juan Pérez (Fundador de Morena).

Lo anterior, derivado de su asistencia y participación en un evento realizado el sábado veinticinco de febrero de dos mil veintitrés en un salón de la empresa Eventos Hacienda Camelinas, ubicado en Morelia, Michoacán y que, a decir del quejoso, era una reunión con tintes netamente proselitistas y de un claro posicionamiento de Marcelo Luis Ebrard Casaubón con miras al próximo proceso comicial federal en que se elegirá al Presidente de la República, lo que podría configurar infracciones a la normatividad electoral consistentes la **realización de actos anticipados de precampaña y campaña**, la **promoción personalizada** del titular del citado Secretario de Relaciones Exteriores, el **uso de recursos públicos**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

para incidir en el proceso electoral federal 2023-2024, por el que se renovará al titular del Poder Ejecutivo Federal y la **violación a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda.**

Bajo el contexto fáctico y normativo expuesto, el inconforme solicitó la adopción de medidas cautelares, a efecto de que esta autoridad electoral nacional ordene a los denunciados detener la organización, ejecución, difusión y asistencia a los eventos denunciados, los cuales —a decir del quejoso— tienen la finalidad de seguir posicionando el nombre y la imagen de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en distintos lugares de la República.

De la misma forma, en vía de tutela preventiva, solicitó que este Instituto Nacional Electoral tome las providencias necesarias para evitar que los sujetos denunciados sigan ejecutando conductas similares a la que constituye la materia de la queja, pues de lo contrario se estaría consintiendo una vulneración grave a los principios rectores en materia electoral.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán.

1. **Técnica**, consistente en las imágenes así como las ligas de internet contenidas en su escrito de queja;
2. **Presuncional** en su doble aspecto
3. **Instrumental de actuaciones**

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **Documental pública** consistente en el oficio ASJ-11764, signado por Igor Mendoza Ruíz, Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por el cual desahoga el requerimiento formulado por la Unidad Técnica.
2. **Documental privada** consistente en el escrito de ocho de marzo de la presente anualidad, signado por Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local en el estado de Michoacán, mediante el cual desahoga el requerimiento de información formulado por la autoridad sustanciadora.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

3. **Documental pública** consistente en el oficio ASJ-12069, signado por Igor Mendoza Ruíz, Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación del Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la citada Secretaría, a través del cual da cumplimiento al requerimiento de información formulado por la Unidad Técnica.
4. **Documental privada** consistente en el escrito de nueve de marzo de dos mil veintitrés, mediante el cual Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República, desahoga el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.
5. **Acta circunstanciada** de seis de marzo de dos mil veintitrés a través de la cual se constató existencia y contenido de las publicaciones realizadas por Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República y Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local en el estado de Michoacán, respecto del hecho denunciado.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende la siguiente información relevante:

1. El evento denunciado tuvo lugar el veinticinco de febrero de dos mil veintitrés.
2. Marcelo Luis Ebrard Casaubón, en su carácter de titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal **no organizó ni asistió** a una reunión realizada el sábado veinticinco de febrero de este año, en la Hacienda Camelinas, Morelia, Michoacán, a la que asistieron diversos servidores públicos, entre ellos, Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República y Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local en el estado de Michoacán.
3. Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República y Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local en el estado de Michoacán asistieron al evento controvertido con recursos propios.
4. De la realización de dicho evento, dieron cuenta diversos medios de comunicación de carácter noticioso, como Michoacán informativo, Quadratin, A Tiempo y Avance de Michoacán.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

5. A través de sus respectivos perfiles en redes sociales, Martha Lucía Mícher Camarena, Senadora de la República; y Juan Carlos Barragán Vélez, Diputado Local en el estado de Michoacán, realizaron publicaciones alusivas a dicho evento.
6. No se tiene indicio alguno respecto de que Jesús Valdés Peña, Julieta García Zepeda, Bernardo Aguilar Calvo, Jorge Canedo Vargas, Anita Sánchez Castro, Alejandro Mercado Ponce y María Chávez Pérez, además del carácter que les atribuye el quejoso, tengan algún empleo, cargo o comisión, dentro de la administración pública federal, estatal o municipal;
7. El quejoso omitió señalar el nombre completo de Juan Pérez y Janet Márquez, por lo que no ha sido posible establecer su identidad.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 tesis de 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.**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 presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO NORMATIVO

A. Prohibiciones que los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal.

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

“Artículo 134.

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

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

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

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.**

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución 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.

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:

- 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;

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

- 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
- 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:

- 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
- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

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

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

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

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

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

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones⁴:

⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- **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.
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**⁸.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**⁹.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y 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

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 Ídem

⁷ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- **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:

Titular. Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración 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.

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.

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.

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 Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

- **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

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

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

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

Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política),** siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

- **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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Desempeñan funciones cuasi legislativas, jurisdiccionales o 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 servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplan 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 los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o

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.

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

servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**¹⁷.

B. Promoción personalizada de servidores públicos.

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁸ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

¹⁷ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

¹⁸ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁹

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en

¹⁹ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior²⁰ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos²¹.

C. Actos anticipados de precampaña y campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe de manera

²⁰ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²¹ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

1. **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;

2. **Actos Anticipados de Precampaña:** Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

...

Artículo 211.

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

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Artículo 226.

1. ...
2. *Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:*
 - *Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;*
 - *Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y*
 - *Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.***
3. *Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.*

Artículo 227.

1. *Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*
2. *Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.*
3. *Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

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

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.

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

1. *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 con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.**

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

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 precampaña o 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:²²

- 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.

²² SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

D. Libertad de expresión

En relación con el derecho fundamental referido, es importante resaltar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado**, como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

constituye un discurso especialmente protegido.²³ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.²⁴

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información, en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

²³ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

²⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público**.

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,²⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.²⁶

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política²⁷.

²⁵ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

²⁶ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

²⁷ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la libertad de expresión sólo puede limitarse cuando ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros; o provoque algún delito o la alteración al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, para que su ejercicio no afecte otros valores y derechos constitucionales, lo cual también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1 y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

En el caso específico de la **labor periodística**, es considerada como una actividad que tiene un papel de suma relevancia en un Estado democrático, al crear vías que informan a la ciudadanía, debates respecto a temas de interés público y generan un contrapeso en el ejercicio del poder, al permitir la crítica de la labor pública.

En este sentido, cabe recordar que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente **SRE-PSC-43/2017**,²⁸ consideró que las **entrevistas**, cumplen funciones propias del derecho a la información de los miembros de una sociedad, para proporcionar elementos para conocer su entorno; a fin de interpretar rápida y sucesivamente los acontecimientos trascendentes, o servir como instrumentos de enseñanza; es decir, fomentar una opinión pública suficientemente informada.

Las **entrevistas** son ejercicios de definición y transmisión de información en los que también podemos encontrar contenidos con expresiones que interpretan la realidad, combinando los datos informativos con determinados enfoques y juicios personales, por lo que no se restringen a describir los hechos tal y como sucedieron en la realidad.

Uno de los canales en donde se materializa la labor periodística de entrevistar, es a través de las **revistas**.

Así, **las revistas** son medios impresos de circulación masiva, producidas periódicamente, pero hay que acentuar que a su vez son productos comerciales y medios de venta;²⁹ por lo que destacan por su calidad visual.

²⁸ Cabe señalar que si bien dicha resolución fue revocada por la Sala Superior de dicho tribunal, las consideraciones antes mencionadas permanecieron firmes.

²⁹ Beltrán y Cruces, Raúl, *Publicidad en Medios Impresos*, Editorial Trillas, 7ª edición, México 2014, p. 57.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Para comprender mejor la función de la revista como medio de comunicación masiva, podemos señalar sus principales características:³⁰

- La revista puede apegarse a diversos géneros periodísticos, entre ellos **análisis de acontecimientos noticiosos**.
- Son diseñadas para alcanzar grupos demográficos específicos como: grupos ocupacionales, grupos de interés, grupos políticos, entre otros.
- Las revistas guardan una estrecha **relación con las tendencias sociales, demográficas y económicas**, esto significa que las revistas para permanecer en el gusto de la gente, deben actualizar constantemente su imagen, su contenido y su publicidad, y orientarlas a la satisfacción de las necesidades del consumidor.

De esta manera, en el ámbito de la comunicación, las revistas son un medio de comunicación permanente que selecciona a sus lectores y todos los públicos ven satisfechas sus personales necesidades, pues las hay de todos los gustos y tópicos.

E. Redes Sociales

La Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS**.^[1]

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, Twitter*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido

³⁰ Domínguez Goya Emelia, *Medios de Comunicación Masiva*, Red Tercer Milenio, México 2012, pp. 40-42
Consultable en la dirección URL
http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios_de_comunicacion_masiva.pdf

^[1] Consultable en el sitio web
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad del usuario. ^[2]

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.**^[3]

Ahora bien, aun cuando la Sala Superior ciertamente ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.^[4]

Al respecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, señaló que la autoridad competente para resolver sobre la posible ilegalidad de un material específico tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan alguna infracción a la normativa electoral, con independencia del medio a través del cual se difunda la conducta susceptible de actualizar determinada falta. Estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el apego al parámetro de regularidad constitucional de una medida que tenga por objeto limitar el derecho humano de libertad de expresión a través de las redes sociales, resulta indispensable que: (I) estén previstas por ley; (II) tengan un fin legítimo; y (III) sean necesarias y proporcionales, de manera que la restricción resulte excepcional y la permisión sea la regla general en la difusión de ideas.

^[2] Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

^[3] Consultable <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia,18/2016>

^[4] Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, a través de la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.**^[5]

F. Libertad de expresión y libertad informativa

El artículo sexto de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

De igual forma refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo séptimo constitucional señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal conciben de manera homogénea a tales libertades en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o **en forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

[5] Consultable en el sitio web



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en **forma impresa** o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Dispone que el ejercicio de dicho derecho, **no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También señala, que **no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³¹ ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones.³²

En esa sintonía, el artículo 78 bis, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que a fin de **salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato** sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.

Es decir, la libertad de trabajo implica al mismo tiempo la posibilidad de desplegar la publicidad relacionada con la actividad o profesión que se ejerce³³.

³¹ En adelante, Corte Interamericana.

³² Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

³³ En ese sentido, es relevante lo que Suprema Corte señaló en la resolución del amparo directo en revisión 1434/2013: *“Si la libertad de expresión protege la libertad de las personas y la manifestación de éstas a través de la emisión y difusión de expresiones por cualquier medio, y sin importar el*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Lo que se traduce en el derecho de cualquier persona física o jurídica a invertir los recursos que considere pertinentes en ***Libre ejercicio del periodismo***

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en el sentido de que la libertad de expresión, ***en todas sus formas y manifestaciones*** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a ***todas las personas***; asimismo, que toda persona *tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma*.

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85 conocida como *la Colegiación Obligatoria de Periodistas*, determinó que el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y **una función social**. Esto, porque la labor periodística implica buscar, recibir y difundir información y los medios de comunicación en una sociedad democrática son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión e información; por lo que resulta indispensable que busquen las más diversas informaciones y opiniones.

Lo anterior incluye, como se ha señalado, cualquier expresión con independencia del género periodístico de que se trate o la forma que adopte o se materialice, incluidas por supuesto, el trabajo realizado en medios audiovisuales como lo son la radio y la televisión, así como los medios impresos, tales como los periódicos y las **revistas**, cualquiera que sea su línea editorial.

Al efecto, la Corte Interamericana ha considerado que *la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar*, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las *necesarias para asegurar* la obtención de cierto fin legítimo³⁴ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵ ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales derechos se ejercen por profesionales del periodismo, a través de **cualquier medio**

carácter de la persona que la emite; esta Primera Sala no encuentra razón alguna para excluir de este ámbito de protección a las expresiones con contenido comercial", página 33 de dicha resolución. Énfasis añadido.

³⁴ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

³⁵ En adelante, Suprema Corte.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

de comunicación, al considerar que la libre expresión garantiza el libre desarrollo de una comunicación pública donde circulen las ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática.³⁶

En este tenor, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana y la del Máximo Tribunal del país, porque ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de relevancia pública, a fin de dar a conocer a la ciudadanía situaciones propias del debate público y plural.

Por eso, se ha enfatizado que tal proceder debe considerarse lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, porque en un Estado Democrático, los medios de comunicación tienen como función esencial poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos indispensables, a fin de fomentar una opinión libre e informada.³⁷

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se precisó previamente, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, para el efecto de que esta Comisión de Quejas y Denuncias suspenda la difusión de cualquier contenido vinculado con el posicionamiento anticipado de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, con el propósito de que no se sigan causando afectaciones a los principios rectores en materia electoral.

Las publicaciones denunciadas y sobre las cuales solicita se ordene su retiro son las siguientes:

https://twitter.com/MaluMicher/status/1629571182268669954?s=20
Encabezado
Se trata de una publicación localizada en la cuenta de Twitter @MaluMicher correspondiente a Martha Lucía Micher Camarena, publicado el 25 de febrero de 2023, con el texto siguiente: Agradezco a la ciudadanía de #Michoacán por invitarme a la toma de protesta de las coordinaciones distritales, municipales y seccionales del #MovimientoNacionalEbradorista. Es un orgullo ver el apoyo que la gente le da a @m_ebrard para encabezar los comités de defensa de la #4T
Imágenes representativas

³⁶ Véase Tesis XXII/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: **LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.**

³⁷ SUP-JDC-1578/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



https://twitter.com/avanzada_n/status/1629596643564609541?s=20

Encabezado

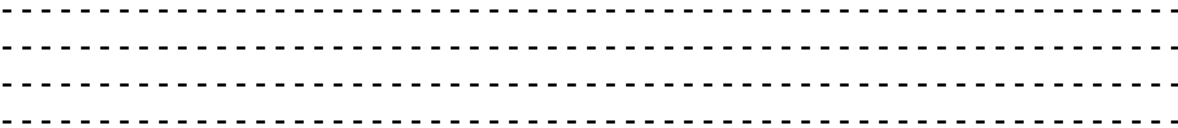
Se trata de una publicación localizada en la cuenta de Twitter correspondiente a Avanzada Nacional @avanzada_n, publicado a las 3:38 p. m. del 25 feb 2023, donde se advierte un video con 2.249 reproducciones, y una duración de 00:00:22 segundos, con el texto siguiente: En Michoacán | @_valdespjesus acompañó a @MaluMicher y líderes de expresiones que han manifestado su apoyo a @m_ebrard, para tomar protesta a ciudadan@s libres como coordinadores distritales, municipales y seccionales que impulsarán a #MarceloEbrard y ganar la encuesta.

Imágenes representativas



Texto

Se escucha música de fondo con mensajes en apoyo a Marcelo Ebrard





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

https://twitter.com/valdespjesus/status/1629588561556287489?s=20	
Encabezado	
<p>Se trata de una publicación en la cuenta de Twitter@_valdespjesus, correspondiente a Jesus Valdés Peña, realizada el 25 de febrero de 2023, con 1809 reproducciones, en la cual se advierte el texto siguiente: Con mujeres y hombres libres de Michoacán!! Tod@s unid@s, líderes de expresiones y legislad@res de Morena que apoyamos e impulsamos a @m_ebrard para que gane la encuesta de Morena, y sea el coordinador de los comités de defensa de la transformación que vive México Vamos a ganar!</p>	
Imágenes representativas	

https://twitter.com/jcbarragan/status/1629891786230341633?s=20	
Encabezado	
<p>Se trata de una publicación referente a un video alojado en la cuenta de Twitter @jcbarragan, correspondiente a Juan Carlos Barragan, realizada a las 11:10 a.m., del 26 de febrero de 2023, con 814 reproducciones, en la cual se advierte el texto siguiente: #ConMarceloSí porque no es un tema de favoritos, es de capacidad y resultados. Desde #Morelia en la toma de protesta del @MEbrardorista por @m_ebrar #LlegóLaHoraDeLosCiudadanos #MiTrabajoEsParaTi #ConstruyendoCiudadanía</p>	
Imágenes representativas	
Texto	
Música de fondo.	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Voz de Juan Carlos Barragán:

Ya somos miles que apoyamos a Marcelo Ebrard, hoy se suma de manera integral todo este movimiento nacional Ebradorista y hoy tenemos que seguir trabajando juntos con Andrés consolidando la cuarta transformación, pero también construyendo la quinta transformación con Marcelo con dignidad con cambio eso es lo que han venido diciendo, señalando nuestros compañeros, pero además eso es lo que ha venido demostrando nuestro compañero Marcelo, cada vez que ha sido requerido por el presidente para dar buenos resultados a este País ahí está Marcelo, quién sino Marcelo para poder darle continuidad, así es que la invitación es para seguir coordinando, organizando los tiempos de campaña (inaudible). Lo más importante es que teniendo el resultado todos caminemos juntos y obviamente vamos a caminar de la mano de Marcelo, viva Marcelo Ebrard, viva Michoacán, viva el movimiento Ebradorista, viva Marcelo, Gracias.

A continuación, se observa la toma de protesta de los comités de defensa de la 4T.

Voz Martha Lucía Mícher Camarena:

Bajo el principio de lealtad, de respeto, de justicia, ¿prometen y juran ustedes defender y promover, unir esfuerzos, para que Marcelo Ebrard Casaubón, gane la encuesta y sea el coordinador nacional de los comités de defensa de la cuarta transformación, ¡Si Protesto! Pues que la patria se los agradezca. muchas gracias! Voz en off: Movimiento Nacional Ebradorista

https://twitter.com/prensa_sala/status/1630651183223152652?s=20

Encabezado

Se trata de una publicación en la cuenta de Twitter @jcbarragan, correspondiente a Juan Carlos Barragán, realizada a las 12:38 p.m., del 28 de febrero de 2023, con 447 reproducciones, en la cual se advierte el texto siguiente:

@jcbarragan al frente del Movimiento Nacional EbrardOrista, la estructura del canciller Marcelo #Ebrard en #Michoacán se fortalece al interior de #Morena

Imágenes representativas



<https://twitter.com/RutaElectoralmx/status/1629892690719674370?s=20>

Encabezado

Se trata de una publicación en la cuenta de Twitter @RutaElectoral.mx, realizada a las 11:14 a.m., del 26 de febrero de 2023, con 1,072 reproducciones, en la cual se advierte el texto siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Juan Carlos Barragán: el soldado de Ebrard en [Michoacán.@jcbarragan](#) diputado local por @PartidoMorenaMx toma protesta a los coordinaciones distritales, municipales y seccionales del movimiento "Con Marcelo Sí" que apoya las aspiraciones de @m_ebrard

Imágenes representativas



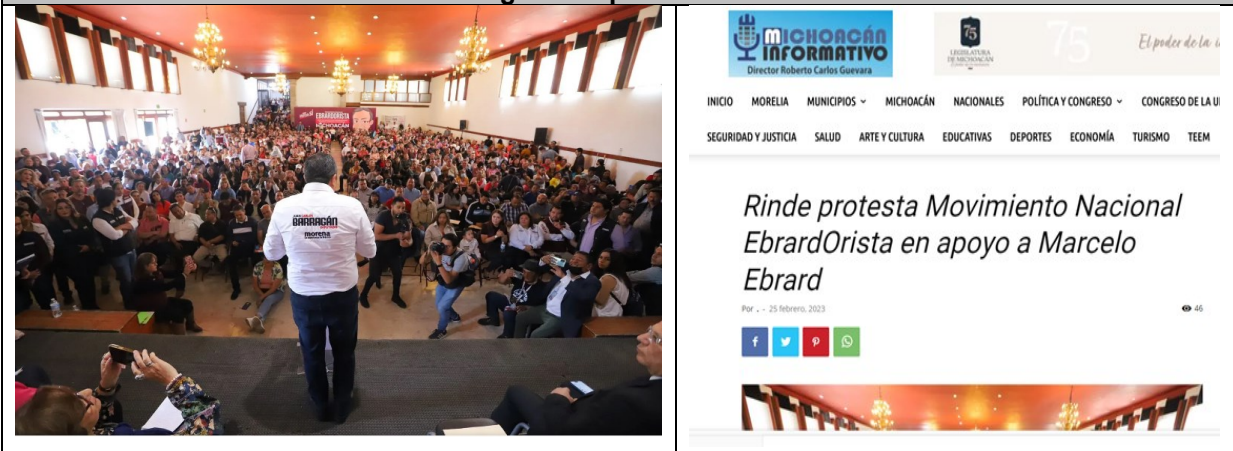
<https://michoacaninformativo.com/rinde-protesta-movimiento-nacional-ebrardorista-en-apoyo-a-marcelo-ebrard/>

Encabezado

Se trata de una publicación del martes 25 de febrero de 2023, correspondiente a la plataforma digital del medio de comunicación **Michoacán Informativo**, donde se advierte una nota periodística con el encabezado siguiente

Rinde protesta Movimiento Nacional EbrardOrista en apoyo a Marcelo Ebrard

Imágenes representativas





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Texto

Su líder nacional Juan Carlos Barragán, aseguró que son tiempos de organización porque debe ser el pueblo quien decida quién encabeza los comités de defensa de la 4T

Morelia, Michoacán, a 25 de febrero de 2023.- En política la integridad y lealtad es primordial para quien busca un cargo público, coincidieron liderazgos nacionales y estatales, durante la toma de protesta de las coordinaciones distritales, municipales y seccionales del Movimiento Nacional EbrardOrista (MNE).

Acompañado por Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC y Jesús Valdés, presidente de Avanzada Nacional, el líder nacional del MNE Juan Carlos Barragán Vélez, afirmó que no se trata de un tema de género, se trata de dar resultados y quien debe decidir es el pueblo.

“Hoy es tiempo de organización territorial porque quien va decidir es el pueblo, pero no olvidemos los principios de Morena, no mentir, no robar y no traicionar, si nos engañan con las encuestas nos estarán robando”, afirmó.

Por su parte, Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC reconoció el trabajo territorial de las y los integrantes del MNE, por lo que los llamó a seguir trabajando en cada colonia, comunidad, tenencia y municipio, “no es un concurso de popularidad, se trata de difundir y posicionar el trabajo de Marcelo Ebrard para ganar la encuesta de Morena”.

Mientras, Jesús Valdés recordó que Marcelo Ebrard es un hombre comprometido con la ciudadanía, sin duda el funcionario más valioso de la administración federal, “es el sucesor natural de López Obrador”.

Durante la toma de protesta estuvieron, Julieta García Zepeda, coordinadora en Michoacán del MNE, Bernardo Aguilar Calvo, enlace de MEC en Michoacán, Janet Márquez, secretaria general de Morena en Michoacán, Jorge Canedo Vargas, delegado nacional de Diálogos Progresistas, Anita Sánchez Castro, presidenta de la A.C. Reformando Brechas, Alejandro Mercado Ponce, coordinador estatal de la agrupación ciudadana Mano a Mano, María Chávez Pérez de Mujeres Empoderadas con Causa en Michoacán y Juan Pérez fundador de Morena.

<https://mexico.quadratin.com.mx/rinden-protesta-coordinadores-ebrardoristas-en-michoacan/>

Encabezado

Se trata de una publicación del martes 25 de febrero de 2023, a las trece horas, correspondiente a la plataforma digital del medio de comunicación **Cuadratin México**, donde se advierte una nota periodística con el encabezado siguiente:

Rinden protesta coordinadores Ebrardoristas en Michoacán

Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023



Texto

MORELIA, Mich., 25 de febrero de 2023.- Entre militantes locales y representantes nacionales de Morena, este sábado se llevó a cabo la toma de protesta de quienes encabezarán las coordinaciones distritales, municipales y seccionales del Movimiento Nacional Ebrardorista. El diputado Juan Carlos Barragán, coordinador de este movimiento, refirió que Ebrard tiene el perfil, la preparación, y que incluso los partidos políticos apoyan su figura, porque, según dijo, el único que garantiza mantener el proyecto federal actual es él. “Tiene suficientemente probada su lealtad con el presidente Andrés Manuel López Obrador, y el Ebrardorismo no es nuevo, tiene años y hoy tenemos que seguir trabajando en este proyecto y preparar la quinta transformación, y por ello Marcelo es el ideal para la continuidad del proyecto del presidente”. La diputada Julieta García Zepeda, coordinadora en Michoacán del Movimiento Nacional Ebrardorista, destacó esta designación para, según esperan, fortalecer el proyecto de Marcelo Ebrard y del que inició el presidente de México. “Se da protesta a ese compromiso de los guerreros que van a dar la lucha en los trabajos de Morena y que siga con los proyectos del presidente Andrés Manuel López Obrador”. Bernardo Aguilar Calvo, enlace de Marcelo Ebrard, agradeció el apoyo que se está formando en varios estados del país, entre ellos Michoacán, y que hoy busca ser el coordinador nacional del movimiento de defensa de la cuarta transformación y en 024 la candidatura y próxima presidencia de México. “El compromiso es recíproco, el licenciado Ebrard está también comprometido, y a quien estamos respaldando es a una persona con capacidad para ser el coordinador de los comités de la defensa de la cuarta transformación”. Insistió en su discurso la capacidad y la lealtad que ha tenido con el actual mandatario federal y enlistó nuevamente la trayectoria de Ebrard, destacando la cercanía que ha tenido históricamente con el presidente y por ello consideró que será su sucesor. Martha Lucía Camarena, coordinadora Nacional de Marcelo Ebrard, mencionó que el reto es mantener la continuidad de los proyectos de la mano de Ebrard contra la violencia a las mujeres y la igualdad que se ha pedido por años. En general, pidieron a los michoacanos apoyar el movimiento a favor de Marcelo Ebrard para que logre la continuidad de este proyecto en México.

<https://www.atiempo.mx/destacadas/rinde-protesta-movimiento-nacional-ebrardorista-en-apoyo-a-marcelo-ebrard/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Encabezado

Se trata de una publicación del martes 25 de febrero de 2023, a las 8:45 p.m, correspondiente a la plataforma digital del medio comunicación **Atiempo.mx**, **Inormación que transforma** donde se advierte una nota periodística con el encabezado siguiente:

Rinde protesta Movimiento Nacional EbrardOrista en apoyo a Marcelo Ebrard
Su líder nacional, Juan Carlos Barragán, aseguró que son tiempos de organización porque debe ser el pueblo quien decida quién encabeza los comités de defensa de la 4T.

Imágenes representativas



No se trata de un tema de género, se trata de dar resultados: Juan Carlos Barragán

Texto

Morelia, Michoacán, 25 de febrero de 2023.- En política la integridad y lealtad es primordial para quien busca un cargo público, coincidieron liderazgos nacionales y estatales, durante la toma de protesta de las coordinaciones distritales, municipales y seccionales del Movimiento Nacional EbrardOrista (MNE).

Acompañado por Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC y Jesús Valdés, presidente de Avanzada Nacional, el líder nacional del MNE Juan Carlos Barragán Vélez, afirmó que no se trata de un tema de género, se trata de dar resultados y quien debe decidir es el pueblo.

“Hoy es tiempo de organización territorial porque quien va decidir es el pueblo, pero no olvidemos los principios de Morena, no mentir, no robar y no traicionar, si nos engañan con las encuestas nos estarán robando”, afirmó.

Por su parte, Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC reconoció el trabajo territorial de las y los integrantes del MNE, por lo que los llamó a seguir trabajando en cada colonia, comunidad, tenencia y municipio, “no es un concurso de popularidad, se trata de difundir y posicionar el trabajo de Marcelo Ebrard para ganar la encuesta de Morena”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Mientras, Jesús Valdés recordó que Marcelo Ebrard es un hombre comprometido con la ciudadanía, sin duda el funcionario más valioso de la administración federal, «es el sucesor natural de López Obrador».

Durante la toma de protesta estuvieron, Julieta García Zepeda, coordinadora en Michoacán del MNE, Bernardo Aguilar Calvo, enlace de MEC en Michoacán, Janet Márquez, secretaria general de Morena en Michoacán, Jorge Canedo Vargas, delegado nacional de Diálogos Progresistas, Anita Sánchez Castro, presidenta de la A.C. Reformando Brechas, Alejandro Mercado Ponce, coordinador estatal de la agrupación ciudadana Mano a Mano, María Chávez Pérez de Mujeres Empoderadas con Causa en Michoacán y Juan Pérez fundador de Morena.

<https://www.avancedemichoacan.com/rinde-protesta-movimiento-nacional-ebrardorista-en-apoyo-a-marcelo-ebrard/>

Encabezado

Se trata de una publicación del martes 26 de febrero de 2023, correspondiente a la plataforma digital del medio comunicación **Avance de Michoacán, información con criterio** donde se advierte una nota periodística con el encabezado siguiente:

Rinde protesta Movimiento Nacional EbrardOrista en apoyo a Marcelo Ebrard

Imágenes representativas



No se trata de un tema de género, se trata de dar resultados: Juan Carlos Barragán

Texto

Morelia, Mich., a 25 de Febrero de 2023.- En política la integridad y lealtad es primordial para quien busca un cargo público, coincidieron liderazgos nacionales y estatales, durante la toma de protesta de las coordinaciones distritales, municipales y seccionales del Movimiento Nacional EbrardOrista (MNE).

Acompañado por Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC y Jesús Valdés, presidente de Avanzada Nacional, el líder nacional del MNE Juan Carlos Barragán Vélez, afirmó que no se trata de un tema de género, se trata de dar resultados y quien debe decidir es el pueblo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

“Hoy es tiempo de organización territorial porque quien va decidir es el pueblo, pero no olvidemos los principios de Morena, no mentir, no robar y no traicionar, si nos engañan con las encuestas nos estarán robando”, afirmó.

Por su parte, Martha Lucía Mícher, coordinadora nacional de MEC reconoció el trabajo territorial de las y los integrantes del MNE, por lo que los llamó a seguir trabajando en cada colonia, comunidad, tenencia y municipio, “no es un concurso de popularidad, se trata de difundir y posicionar el trabajo de Marcelo Ebrard para ganar la encuesta de Morena”.

Mientras, Jesús Valdés recordó que Marcelo Ebrard es un hombre comprometido con la ciudadanía, sin duda el funcionario más valioso de la administración federal, “es el sucesor natural de López Obrador”.

Durante la toma de protesta estuvieron, Julieta García Zepeda, coordinadora en Michoacán del MNE, Bernardo Aguilar Calvo, enlace de MEC en Michoacán, Janet Márquez, secretaria general de Morena en Michoacán, Jorge Canedo Vargas, delegado nacional de Diálogos Progresistas, Anita Sánchez Castro, presidenta de la A.C. Reformando Brechas, Alejandro Mercado Ponce, coordinador estatal de la agrupación ciudadana Mano a Mano, María Chávez Pérez de Mujeres Empoderadas con Causa en Michoacán y Juan Pérez fundador de Morena.

DECISIÓN

a) SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. Actos consumados de manera irreparable.

Como fue resaltado al detallar los antecedentes del presente asunto, el quejoso pidió que esta Comisión de Quejas y Denuncias adoptara medidas cautelares a efecto de detener la organización, ejecución y asistencia al evento denunciado, el cual —a decir del quejoso— tiene la finalidad de posicionar el nombre y la imagen de Marcelo Luis Ebrard Casaubón en distintos lugares de la República.

En el caso particular, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, dado que el evento a que hace alusión el quejoso tuvo lugar el veinticinco de febrero del año en curso, es decir, en fecha pasada, lo cual conduce a estimar que se está en presencia de actos consumados de manera irreparable, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

Para arribar a la conclusión anterior, es preciso recordar que el dictado de 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, a fin de impedir la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

En este sentido, si la *organización, ejecución y asistencia al evento denunciado* concluyó en fecha pasada, es incuestionable que se trata de actos consumados de modo irreparable.

II. Publicaciones realizadas en perfiles de redes sociales

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que en el caso concreto **no se advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique la medida cautelar** respecto al retiro de las publicaciones denunciadas, por lo que la misma se considera **improcedente**.

Como se señaló en el considerando *TERCERO*, del presente acuerdo, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esto es, para que la medida cautelar en materia electoral pueda cumplir sus objetivos fundamentales, debe evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y mantener intacta la materia de la controversia, de tal forma que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo.

Para determinar la existencia del peligro en la demora se debe realizar una estimación provisional sobre la probabilidad de que, de no suspenderse el acto, las violaciones aducidas queden consumadas y se tornen difícil o imposiblemente reparables, esto en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, **el mismo dará inicio hasta el tercer cuatrimestre del presente año**,³⁸ motivo por el cual, hasta el momento, no ha comenzado alguna de sus etapas, por lo que **no se actualiza la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido**.

³⁸ Acorde con la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2023, en el mes de noviembre.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

Este criterio fue sostenido por la sala Superior al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-394/2022, en el cual sostuvo:

*“...Respecto al dictado de la medida cautelar, **la temporalidad es un elemento que, en este caso, resulta relevante para definir la falta de urgencia del dictado de las medidas cautelares**, pero ello de ninguna manera implica que por la anticipación de las conductas denunciadas no se pudieran considerar actos anticipados de precampaña o campaña respecto al proceso electoral federal 2023-2024, sino simplemente que, de serlo, resultarían reparables en la sentencia de fondo.”*

Aunado a lo anterior, los materiales denunciados se tratan de publicaciones realizadas en fechas pasadas en redes sociales —Twitter—.

En ese sentido, el análisis **preliminar** de los hechos denunciados, a la luz de los elementos integrados a los autos, propio de esta sede cautelar, se advierte que al ser publicaciones que se difundieron a través de redes sociales, **debe mediar la voluntad de las personas para acceder a dichas redes sociales**, buscar el contenido específico, o buscar contenido relacionado para poder tener acceso al mismo o para que la red social muestre dichas publicaciones.

En efecto, las publicaciones denunciadas ocurrieron en las cuentas de *Twitter* pertenecientes a Martha Lucía Mícher Camarena (@MaluMicher), Avanzada Nacional (@avanzada_n), Jesús Valdés Peña (@_valdespjesus), Sala de Prensa Noticias (@prensa_sala) y Juan Carlos Barragán (@jcbarragan), por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlas y visualizar el contenido.

Esto es que, para su consulta, es necesario ejercer dicho acto, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa o que su visualización sea evidente, continua o permanente del mismo. Es decir, las publicaciones denunciadas no se encuentran de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía, sino que se trata de publicaciones realizadas en diversas temporalidades, las cuales requieren de una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarlas.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-138/2022**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente **SUP-REP-**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

511/2022; así como al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-163/2022**, confirmado a través del **SUP-REP-695/2022** y el acuerdo **ACQyD-INE-9/2023**.

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.

III. **Publicaciones realizadas en medios de comunicación digital.**

Ahora bien, por lo que hace a las **publicaciones realizadas en medios de comunicación digitales** debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, señaló que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 34, reconoció que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en otros medios; y que en la Opinión Consultiva 8/85 de Colegiación Obligatoria de Periodistas, que el periodista profesional, es una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo “continuo, estable y remunerado.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por los artículos 6, párrafo primero y segundo, en relación con el artículo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, pues sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas de manera efectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³⁹ ha establecido que **la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado del periodista, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor**, de manera que no sólo los periodistas y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino también gozan de protección

³⁹ Véase SUP-REP-190/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

las entrevistas, diálogos o los paneles, que tengan lugar con la interacción de los ciudadanos.

En ese sentido, desde una óptica preliminar, es posible concluir que, como se adelantó, las publicaciones realizadas por Michoacán informativo, Quadratín, A Tiempo y Avance de Michoacán, forman parte del quehacer periodístico de los referidos medios de comunicación y, por tanto no se justifica su retiro, por lo que se considera **improcedente** de la medida solicitada y por tanto no ha lugar a ordenar el retiro de las publicaciones mencionadas.

IV. Uso indebido de recursos públicos.

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.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Finalmente, cabe señalar que la determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

b) SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES EN SU VERTIENTE DE TUTELA PREVENTIVA.

Por otra parte, el inconforme solicitó que este Instituto Nacional Electoral, en vía de tutela preventiva, tome las providencias necesarias para evitar que los sujetos denunciados sigan ejecutando conductas similares a la que constituye la materia de la queja, pues de lo contrario se estaría consintiendo una vulneración grave a los principios rectores en materia electoral.

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.

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, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- 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.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 36, párrafo 1, inciso c) 109, de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, el presente Acuerdo puede ser impugnado por medio del Juicio Electoral.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, en términos de los argumentos esgrimidos 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.



Acuerdo Núm. ACQyD-INE-31/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/76/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile a través del Juicio Electoral, atento a lo dispuesto en el artículo 36, párrafo 1, inciso c) 109, de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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