



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 DEL SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023.

Ciudad de México, a veintiséis de abril 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 febrero de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, mediante el cual denunció al Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, de cara a la elección presidencial que tendrá lugar en 2024; presunta promoción personalizada; así como la probable violación a los principios de imparcialidad en la aplicación de recursos públicos y de neutralidad política.

Por lo anterior, el inconforme **solicitó el dictado de medidas cautelares**, a fin de que sean retiradas las dos publicaciones realizadas en la red social *TikTok*, materia de denuncia, **y solicitó que, se ordene al denunciado que, en vía tutela preventiva, se abstenga de realizar conductas similares** con las cuales pueda seguir lesionando los bienes jurídicos descritos a lo largo de la denuncia.

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El mismo tres de febrero del año en curso, se registró la queja de referencia, con el número de expediente **UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023**, se acordó su admisión y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Realizar la certificación de los enlaces electrónicos señalados por el denunciante, sobre las publicaciones materia de denuncia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

- Requerir al Secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Luis Ebrard Casaubón; al Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como a la Plataforma Digital TikTok, por conducto de su representante legal.

III. PRIMER DESECHAMIENTO. El catorce de febrero del presente año, se dictó acuerdo de desechamiento de la denuncia, en esencia, al considerar que los hechos denunciados no constituyen una transgresión a la normativa electoral.

IV. IMPUGNACIÓN. Inconforme con la determinación de desechamiento antes citada, el denunciante interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, mismo que fue registrado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave de expediente SUP-REP-48/2023.

V. SENTENCIA DE SALA SUPERIOR. El ocho de marzo de dos mil veintitrés, al resolver el medio de impugnación identificado con la clave SUP-REP-48/2023, la Sala Superior determinó **revocar** el acuerdo de catorce de febrero del presente año, estableciendo, en esencia, **que de no advertir algún otro motivo de improcedencia**, la Unidad Técnica admitiera a trámite la denuncia y lleve a cabo todas las diligencias necesarias para la adecuada integración de la investigación y del desarrollo del procedimiento, incluyendo lo relativo al dictado de las medidas cautelares solicitadas por el denunciante.

VI. SEGUNDO DESECHAMIENTO. En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada en el medio de impugnación con clave SUP-REP-48/2023, el diez de marzo de dos mil veintitrés, se dictó acuerdo en el que, en esencia, esta autoridad electoral nacional consideró que se actualizaba la causal de desechamiento prevista en los artículos 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, toda vez que los hechos denunciados no constituían violación en materia electoral.

VII. IMPUGNACIÓN. Inconforme con la determinación de desechamiento antes citada, el denunciante interpuso medio de impugnación, mismo que fue reencauzado y registrado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la clave de expediente **SUP-JE-1196/2023**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

VIII. SENTENCIA DE SALA SUPERIOR. El diecinueve de abril de dos mil veintitrés, al resolver el medio de impugnación identificado con la clave SUP-JE-1196/2023, la Sala Superior determinó **revocar** el acuerdo de diez de marzo del presente año, estableciendo, en esencia, lo siguiente:

“52. No obstante lo anterior, esta Sala Superior estima que resulta **fundado y suficiente** para **revocar** el planteamiento de indebida motivación pues las conclusiones a las que arribó la responsable son el **resultado de un análisis valorativo del contenido y alcance de los medios de prueba en que se sustenta la denuncia, así como de interpretaciones de la normatividad**, dado que la UTCE emprendió juicios de valor a partir de elementos que rodearon las conductas, de la posible relación de las publicaciones con el ejercicio de la libertad de expresión de terceros y de la falta de antijuricidad de las conductas al estimarlas amparadas en la libertad de expresión del denunciado, esto último, conforme al marco normativo vigente relacionado con lo que se entiende como propaganda gubernamental.

53. Lo anterior es evidente cuando la responsable de forma genérica sostiene que la edición de contenidos que proviene del ejercicio de la libertad periodística no actualiza preliminar y “necesariamente” las infracciones denunciadas y, por otro lado, **pondera tanto los elementos de los hechos denunciados como aquellos relacionados con la antijuricidad de las infracciones alegadas**, como son:

- i) El momento en que fueron publicados los videos (a meses del inicio del proceso electoral federal);
- ii) La supuesta ausencia de participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- iii) El posible reconocimiento de la cuenta @m_ebrard como un medio de comunicación oficial del denunciado y la determinación de que su contenido se encuentra protegido por la libertad de expresión en términos de lo previsto en la Ley General de Comunicación Social; y
- iv) La determinación de que en el caso no se actualiza la presencia de propaganda gubernamental en términos de dicha normatividad.

54. Así, las razones de la UTCE por las cuales consideró que los hechos denunciados no actualizaban una conducta infractora a la normativa electoral corresponde con razonamientos de fondo, ejercicio que compete de manera exclusiva a la Sala Regional Especializada.

55. La justificación empleada por la responsable se alejó del análisis preliminar propio de esta etapa en el procedimiento pues no se limitó a analizar si el actor denunció hechos –acompañados de material probatorio– que pudieran actualizar las conductas infractoras a la normativa electoral, sino **emprendió juicios de valor sobre los hechos denunciados, las circunstancias en las que acontecieron y, finalmente, interpretó la Ley**; además que, en sus razonamientos, **evidenció que las conductas sí podrían configurar las infracciones denunciadas por lo que la causal de desechamiento sobre la ausencia de infracciones en materia electoral no fue**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

evidente ni indubitable como se aprecia en el empleo de las expresiones “por sí” o “necesariamente” al valorar la conducta de editar.¹

56. Por tales razones, esta Sala Superior considera que a partir de los hechos denunciados y del propio análisis emprendido por la UTCE respecto del reconocimiento de la posibilidad de que los hechos denunciados –en ciertas circunstancias– sean susceptibles de configurar una violación en materia electoral, existen **razones suficientes para que sustancie y admita la queja presentada.**

57. En otras palabras, lo relevante para la procedencia de la queja presentada por el actor radica en que los hechos denunciados, en su conjunto, frente a las infracciones que se alegan y las valoraciones hechas por la UTCE, **guardan una relación suficiente** para sostener que **no es evidente que los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral** porque, como el actor refiere, los hechos manifestados son susceptibles de analizarse en un análisis de fondo como supuestos de hecho de las infracciones.²

...

3.3. Efectos

a) Se **revoca** el acuerdo impugnado;

b) Se ordena a la UTCE para que **inmediatamente admita** a trámite la denuncia presentada por el actor, si es que no advierte alguna **causal de improcedencia distinta** a la prevista en el artículo 471, numeral 5, inciso b) de la LEGIPE, así como en el artículo 60, numeral 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

c) Esto es, de no advertir una causal diversa a que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral, la responsable deberá admitir a trámite la denuncia y deberá continuar con la tramitación del procedimiento sancionador respectivo en lo que se incluye la resolución respectiva a la procedencia o improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.

62. Por lo expuesto, se

VII. RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en el fallo.”

IX. RECEPCIÓN DE SENTENCIA Y DILIGENCIA PRELIMINAR. El veintiuno de abril del presente año, se dictó acuerdo por el que se recibió la sentencia dictada en el medio de impugnación identificado con la clave SUP-JE-1196/2023, y atento a la reserva de la admisión acordada en el proveído de tres de febrero del presente año, se ordenó instrumentar acta circunstanciada respecto a las publicaciones materia de denuncia.

¹ Supra párrs. 40 y 41.

² Similar consideración sostenida en el SUP-REP-49/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

X. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinticuatro de abril 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 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 Electoral³.

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 a Marcelo Ebrard Casaubón, en su calidad de Secretario de Relaciones Exteriores, por la edición, publicación y difusión masiva en una red social de contenidos, a su juicio, netamente proselitistas en su favor, conforme a lo siguiente:

1. Realización de actos anticipados de precampaña y campaña en detrimento del principio de equidad en la elección presidencial que se celebrara en el 2024, derivado de la edición, publicación y difusión de dos videos alojados en

³ Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

el perfil oficial de *TikTok*, consistentes en dos fragmentos editados de videos en donde, por una parte, lo posicionan como la mejor opción para ser presidente de la República y, en otra, él participó en una entrevista con Jorge Van Rankin, en la cual el citado funcionario manifestó que quiere ser el siguiente Presidente de México y que lleva preparándose cuarenta años para ello, presentándose sus cualidades personales y destacando su gestión en la Ciudad de México, así como una base de lo que podría entenderse como plataforma electoral.

2. Promoción personalizada, toda vez que las publicaciones denunciadas alojadas en el perfil del funcionario denunciado constituyen ediciones de las entrevistas originales, mismas que están enfocadas y dirigidas a enaltecer las cualidades de Marcelo Ebrard y reconoce abiertamente las aspiraciones de ser presidente de México, y

3. Derivado de lo anterior, la comisión de las conductas que se denuncian constituye una vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, así como uso indebido de recursos, al ser publicaciones editadas y direccionadas a posicionar al denunciado mediante las redes sociales que usa para comunicar, ordinariamente, actividades propias del cargo público que ostenta.”

Así, el inconforme solicitó *la adopción de medidas cautelares, para que se ordene al denunciado, en vía tutela preventiva, abstenerse de desplegarse conductas similares con las cuales pueda seguir lesionando los bienes jurídicos descritos a lo largo de la presente denuncia. Lo anterior, pues ha quedado demostrado que, durante los últimos meses, el canciller ha desplegado conductas reiteradas y sistemáticas en diversas modalidades para ganar popularidad de cara al proceso electoral federal que se celebrará en 2024.*

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por Rodrigo Antonio Pérez Roldán.

- a. **La documental** consistente en todas y cada una de las imágenes insertas en su escrito de denuncia.
- b. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana; y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

c. La instrumental de actuaciones.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

- a. **La inspección**, sobre las cuatro ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial, cuya existencia y contenido quedó asentado en el acta circunstanciada de tres de febrero y veintiuno de abril de dos mil veintitrés.
- b. Correo electrónico remitido el nueve de febrero del presente año, de la cuenta *****@gmail.com, al que se adjuntó en archivo digital **escrito de respuesta de Marcelo Luis Ebrard Casaubón**, Secretario de Relaciones Exteriores, por medio del cual da respuesta al requerimiento de información que se le formuló.
- c. **Oficio ASJ-07057**, signado por el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, **por medio del cual da respuesta al requerimiento que se le formuló a Marcelo Luis Ebrard Casaubón**, Secretario de Relaciones Exteriores.
- d. Correo electrónico enviado el trece de febrero de dos mil veintitrés, por personal de la Secretaría de Relaciones Exteriores, por medio del cual se adjuntó el oficio **ASJ-07881**, signado por el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, **por el que da respuesta al requerimiento de información que se formuló a la Unidad de Administración y Finanzas de esa Secretaría.**
- e. Escrito signado por el apoderado legal de **TikTok México Tecnología, S. de R. L. de C.V.**

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- 1. Se constató la publicación de los dos audiovisuales materia de denuncia, en la cuenta de la red social TikTok (@m_ebrard), correspondiente a Marcelo Luis Ebrard Casaubón.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

2. **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores**, en esencia, informó que las publicaciones denunciada fueron realizadas en su cuenta personal de la red social TikTok (@m_ebrard), lo anterior, en uso de su libertad de expresión consagrado en el artículo 6 constitucional, no existió pago alguno, que él administra la cuenta de TikTok de mérito, y que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene una cuenta en dicha red social que se identifica como @sre_mx.⁴
3. La **Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Relaciones Exteriores**, en esencia, informó que la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene una cuenta en la red social TikTok, que se identifica como @sre_mx; la cuenta identificada como @m_ebrard es administrada por su usuario y no por la Secretaría de Relaciones Exteriores y, finalmente, sobre la publicación de los audiovisuales materia de denuncia, manifestó que los cuestionamientos no resultaban aplicables al no administrar la cuenta de la red social en la que fueron publicados.
4. **TikTok México Tecnología, S. de R. L. de C.V.**, en esencia, informó que “la publicidad relacionada con temas de propaganda política o electoral es una categoría de anuncios prohibidos. La prohibición de esta categoría de anuncios, de conformidad con la posición corporativa de la plataforma “TikTok” que ha sido ampliamente difundida, tiene, entre otros, el objetivo de asegurar el compromiso con la integridad electoral y el alcance democrático de posicionamientos políticos. Para una mejor aclaración las “Políticas publicitarias de TikTok: acceso sectorial – Latinoamérica”, que incluye a México, son presentadas como reglas y pautas que se deben seguir para que los anuncios que se publicitan a través de la plataforma “TikTok” sean acordes no solo con la legislación local, sino con las políticas internas de la plataforma, cuya finalidad es preservar el ambiente seguro en el uso de la plataforma “TikTok” y sus funcionalidades.

El extracto de dicha política se encuentra a continuación:

Publicidad política y basada en problemas

- Está prohibida la publicidad de candidatos a cargos públicos, partidos políticos y funcionario del gobierno electos o nombrados.

⁴ En los mismos términos, el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores manifestó lo anteriormente citado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

- Está prohibida la publicidad de los cónyuges de candidatos y de funcionarios del gobierno electos o nombrados que desempeñen funciones oficiales.

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* —aparición 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.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.**⁵

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 las y 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 los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal

“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

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 las y 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 las y 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 las y 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.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las y 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 Federal,⁶ 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 [...].

⁶ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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

De esta manera, el legislador hizo especial énfasis en tres aspectos:

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:⁷

- a. La obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las o 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

⁷ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;

e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;

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 las y 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 personas que se desempeñan en el servicio público en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por las o 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 cuestiones:⁸

- **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 neutralidad.⁹
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.¹⁰
- Permisiones a las y los 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.**
- Prohibiciones a las y servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**¹¹
- **Especial deber de cuidado** de las y los servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹²

⁸ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

⁹ 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)

¹⁰ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹¹ 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.

¹² 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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 las y 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.

- **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 federal¹³ 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 pública¹⁴.

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 Ejecutivo¹⁵.

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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.

Asimismo, es un criterio orientador de la Sala Superior que, **cuando las o los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**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 las y los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las y 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 influir en los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**.

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o personas que se desempeñan en el servicio público y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las y los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están

¹⁶ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 las personas que se desempeñan en el servicio público aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**¹⁷

B. Principio de neutralidad

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente **SUP-REP-64/2023** y acumulado, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, debe ser observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

¹⁷ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

En este tenor la Sala Superior, consideró que **quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**¹⁸

C. Promoción personalizada

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 Federación¹⁹ 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;
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;

¹⁸ SUP-REP-64/2023 y acumulado.

¹⁹ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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:²⁰

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 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.

²⁰ 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-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 Superior²¹ 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 políticos²².

D. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan

²¹ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²² Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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:

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

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

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

1. ...

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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

...

Artículo 445.

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

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

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones 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 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:²³

²³ SUP-JRC-228/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 publique 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.”

En relación con este tema debe resaltarse que, recientemente la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó la Jurisprudencia 2/2023,²⁴ la cual es del tenor siguiente:

²⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%202/2023>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro 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), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.”

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 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.

^[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.

^[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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.

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.

^[5] Consultable en el sitio web https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expre sion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semenario=1&tabla=&Referencia=&Tema.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.

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 Humanos²⁵ 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.²⁶

²⁵ En adelante, Corte Interamericana.

²⁶ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 ejerce²⁷.

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.

²⁷ 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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 legítimo²⁸ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁹ 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 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.³⁰

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.³¹

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

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.

²⁸ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

²⁹ En adelante, Suprema Corte.

³⁰ 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.**

³¹ SUP-JDC-1578/2016.

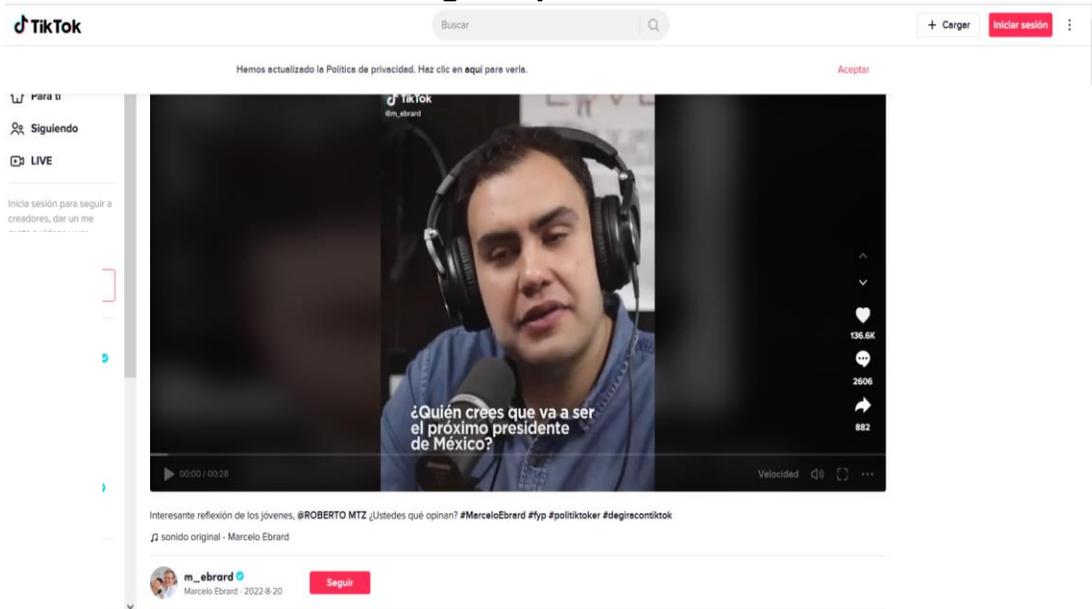


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

1. https://www.tiktok.com/@m_ebrard/video/7133988503934766342?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id=7191877593967871494

Imagen representativa



Contenido representativo

“Interesante reflexión de los jóvenes, [@ROBERTO MTZ](#) ¿Ustedes qué opinan?
[#MarceloEbrard](#) [#fyp](#) [#politiktoker](#) [#degiracontiktok](#)
[sonido original - Marcelo Ebrard](#)



[m_ebrard](#)
[Marcelo Ebrard · 2022-8-20](#)

En la publicación de mérito, se incluye un audiovisual, cuyo contenido representativo es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Contenido representativo

Voz persona masculino 1: ¿Quién crees que va a ser el próximo Presidente de México?

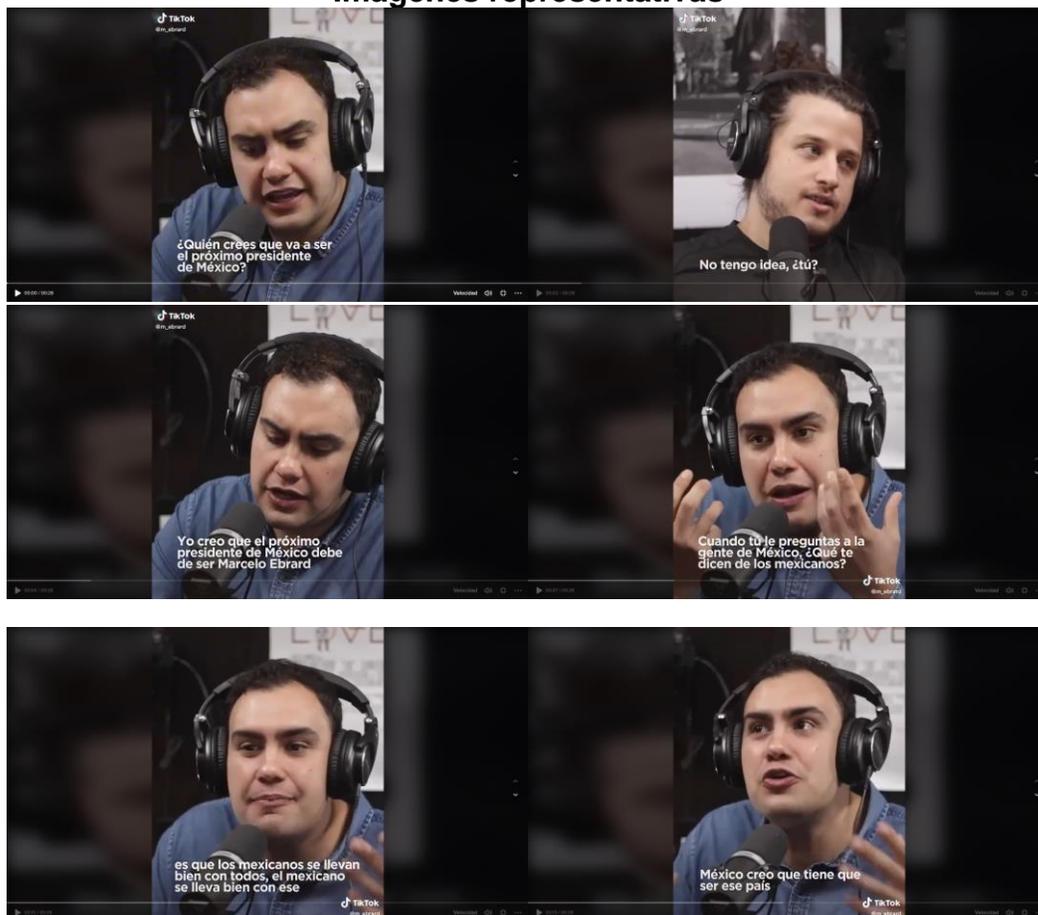
Voz persona masculino 2: No tengo idea ¿tú?

Voz persona masculino 1: Yo creo que el próximo Presidente de México debe ser Marcelo Ebrard. Cuando tú le preguntas a la gente de México ¿qué te dicen de los mexicanos?

Es que los mexicanos se llevan bien con todos; el mexicano se lleva bien con ese, México, creo que tiene que ser ese país.

No se puede ni pelear con China, ni mucho menos con Estados Unidos; no puede tomar bandos, no estamos para tomar bandos. Estamos para ser punto de encuentro. México, pues, y creo que Ebrard es ese punto de encuentro.

Imágenes representativas





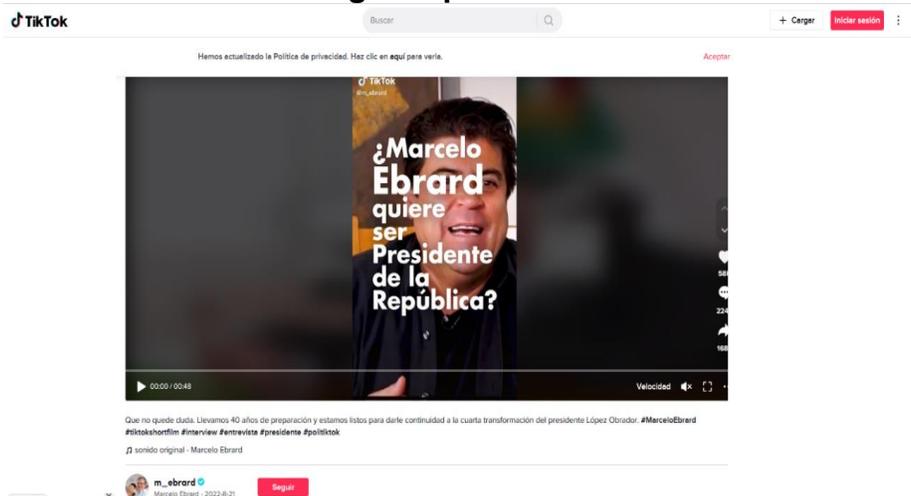
Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



- https://www.tiktok.com/@m_ebrard/video/7134385474163985670?is_from_webapp=1&sender_device=pc&web_id7191877593967871494

Imagen representativa





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

Contenido representativo

Que no quede duda. Llevamos 40 años de preparación y estamos listos para darle continuidad a la cuarta transformación del presidente López Obrador. [#MarceloEbrard #tiktokshortfilm #interview #entrevista #presidente #politiktok sonido original - Marcelo Ebrard](#)



[m_ebrard](#)

[Marcelo Ebrard · 2022-8-21](#)

En la publicación de mérito, se incluye un audiovisual, cuyo contenido representativo es el siguiente:

Contenido representativo

Voz personaje masculino 1: ¿Marcelo Ebrard quiere ser Presidente de la Republica?

Voz personaje masculino 2: Sí.

Voz personaje masculino 1: Frontalmente te lo digo, a ti en tus ojos te lo digo.

Voz personaje masculino 2: Si claro. Yo siempre lo he dicho.

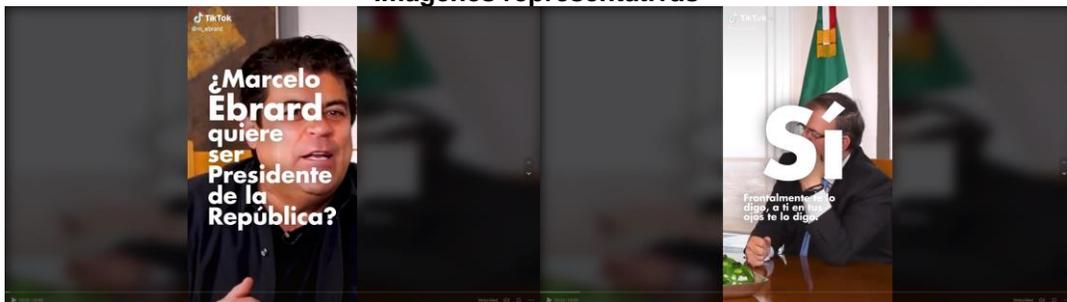
Voz personaje masculino 1: ¿Crees que vas a ser Presidente de la República?

Voz personaje masculino 2: Sí; y estoy preparado. Llevo cuarenta años preparándome; yo ahorita voy ganando las encuestas. Pero no vamos a especular ahorita, la política es realidad.

Voz personaje masculino 1: Eso me gusta, que tengas los cojones para decirlo.

Voz personaje masculino 2: Yo lo que quiero es eso y siempre lo he dicho toda la vida; yo estoy hablando la neta, es lo que me estás preguntando; y llevo esos años pensando ¿Por qué México está así? ¿Por qué? Ese no es nuestro destino. Tenemos que cambiar eso. En la ciudad hicimos muchas cosas; ahora ya aprendí otras; todo el tiempo te preparas, cada día aprendes más. Y también ser prudente y ser humilde, porque no sabes de todo, ni eres un genio. Pero sí puedes llevar la resolución para tener un equipo y cambiar al país.

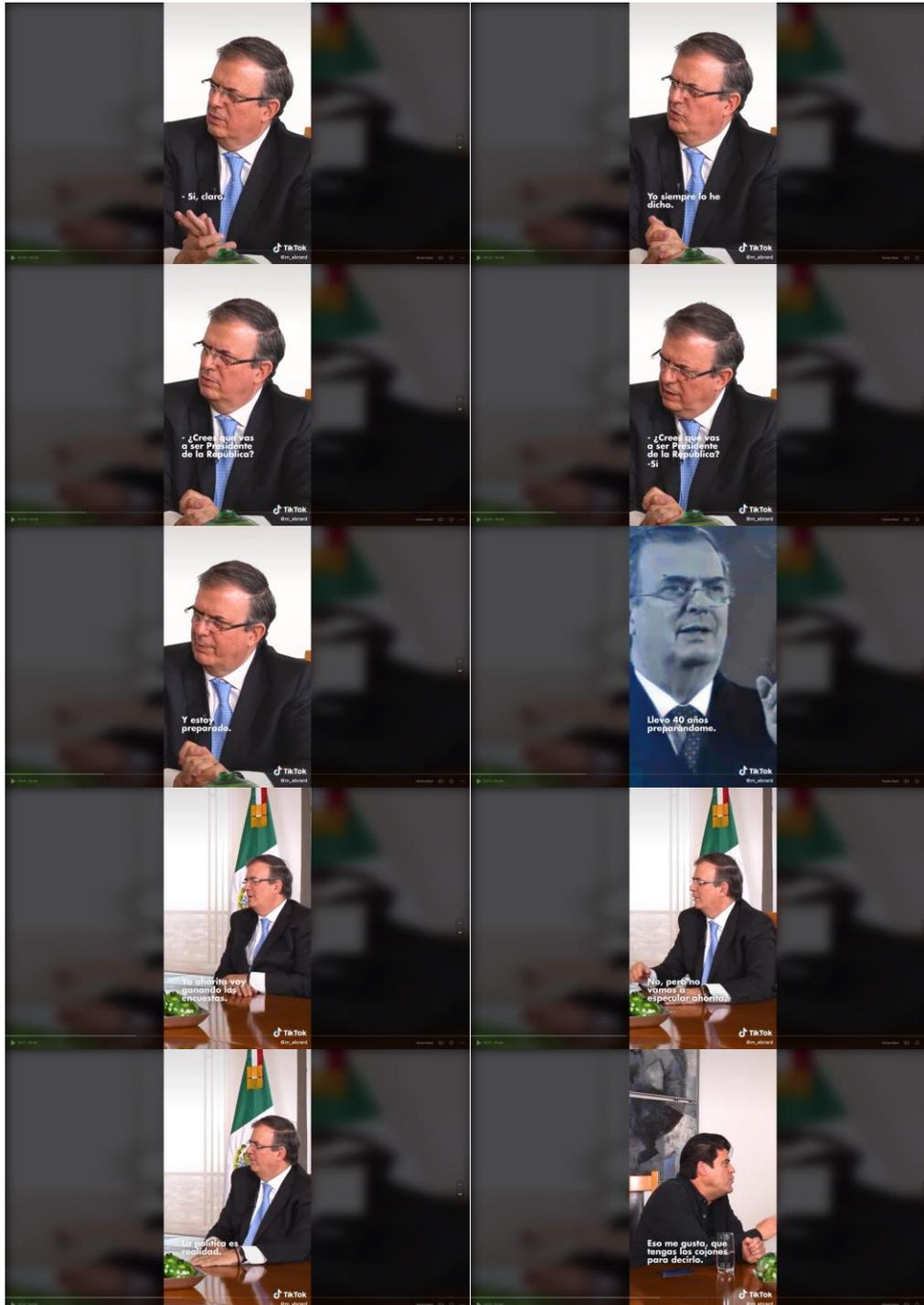
Imágenes representativas





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

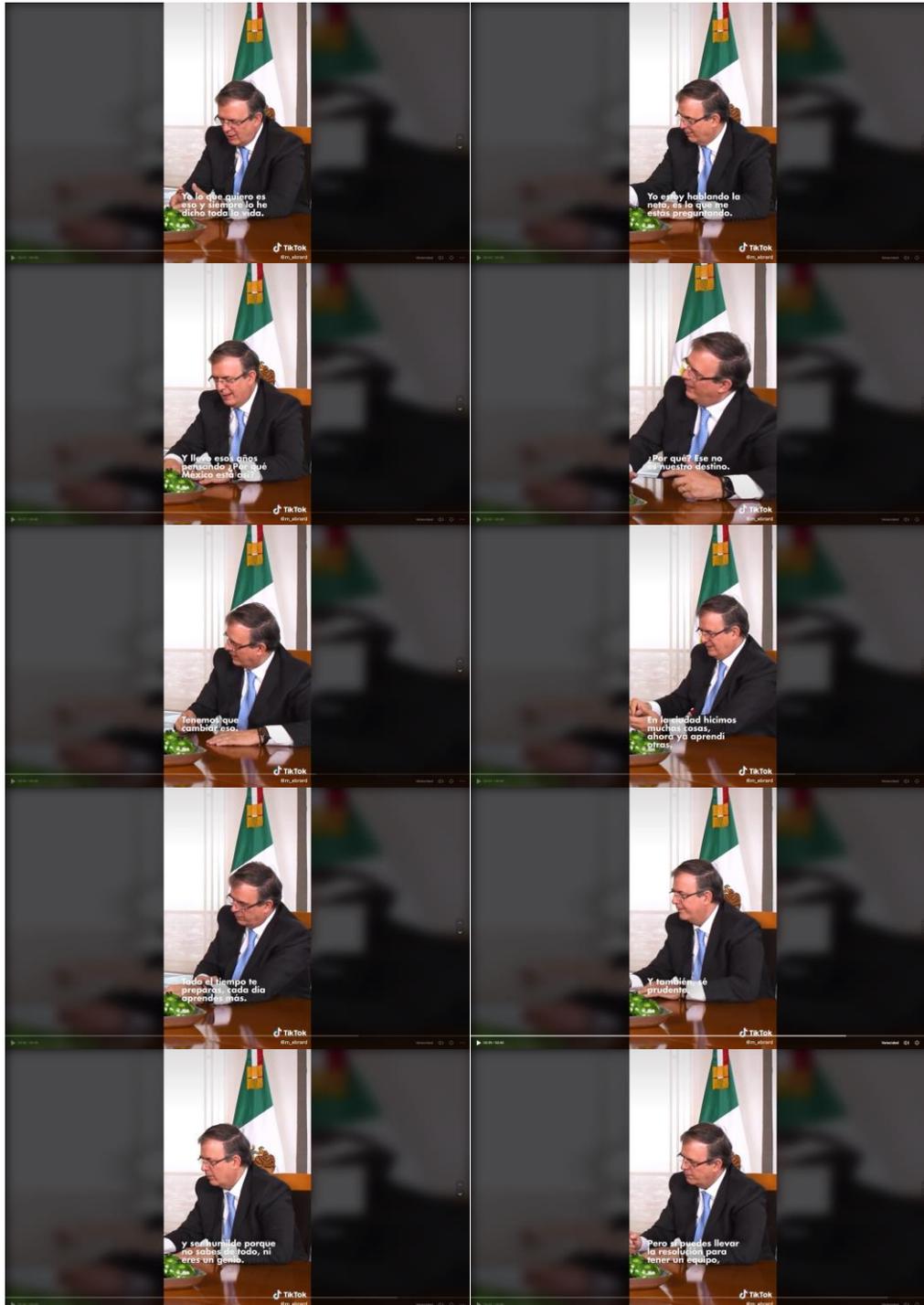
Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023



DECISIÓN

a) SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. 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 contenidas en el perfil de TikTok de Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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 mes de septiembre del presente año**, 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**.

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 la red social *TikTok*.³²

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 —en el caso de *Tik Tok*— muestre dichas publicaciones.

En efecto, las publicaciones denunciadas ocurrieron en la cuenta de *TikTok* de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para localizarlas y visualizar el contenido.

TikTok no funciona a través de un motor de búsqueda, sino que funciona a través de un algoritmo en donde busca y reproduce de forma automática contenido sobre el cual supone que hay un interés respecto de cierto contenido.

³² Aplicación mediante la cual se accede a una comunidad global de videos cortos, mediante la cual puedes crear, editar y compartir videos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

El acceso y uso de los servicios de la red social *TikTok* está sujeto a los términos señalados en ese portal, sin que, entre otras cuestiones, se pueda **determinar o intentar determinar cualquier código fuente, algoritmos, métodos o técnicas que formen parte de los Servicios o cualesquier obras derivadas de los mismos.**

Conforme a lo anterior, se considera que para que una persona pueda acceder a los servicios o contenidos publicados o difundidos a través de la red social *TikTok*, entre ellos los que son materia de denuncia, primero, debe contar con un dispositivo electrónico en el que se pueda almacenar la aplicación correspondiente; posteriormente, descargar la aplicación *TikTok* y, consultar o realizar una búsqueda específica del material que sea de su agrado, lo que, en principio, como se adelantó, requiere de un acto volitivo de las personas para la consulta de las publicaciones contenidas en esa red social, **sin que el usuario que publicó determinado contenido pueda programar o determinar por medio de un algoritmo o herramienta la visualización de sus contenidos por un tercero.**

Bien entonces, 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, correspondientes al **veinte y veintiuno de agosto de dos mil veintidós**, 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-511/2022**; así como al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-163/2022**, confirmado a través del **SUP-REP-695/2022** y los diversos **ACQyD-INE-9/2023** y **ACQyD-INE-45/2023**.

II. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.

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

Por otra parte, el denunciante **Rodrigo Antonio Pérez Roldan**, solicitó *la adopción de medidas cautelares, para que se ordene al denunciado, en vía tutela preventiva, abstenerse de desplegarse conductas similares con las cuales pueda seguir lesionando los bienes jurídicos descritos a lo largo de la presente denuncia. Lo anterior, pues ha quedado demostrado que, durante los últimos meses, el canciller ha desplegado conductas reiteradas y sistemáticas en diversas modalidades para ganar popularidad de cara al proceso electoral federal que se celebrará en 2024.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.
- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

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.

En el caso, si bien se encuentra acreditada la existencia de una cuenta o perfil de TikTok, de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, así como la existencia de las publicaciones materia de denuncia, lo cierto es que, esas publicaciones ocurrieron en fechas pasadas (veinte y veintiuno de agosto de dos mil veintidós), **sin que exista constancia en autos de que se llevará a cabo alguna otra publicación de características similares**; esto es, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas por parte del presunto responsable, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en la difusión de publicaciones que contengan expresiones como las que fueron materia de queja.

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 que adopte la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023** y **ACQyD-INE-45/2023**.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador³³.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

³³ Lo anterior, en términos de lo resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-50/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/43/2023

ACUERDO

PRIMERO. Son **improcedentes** las medidas cautelares solicitadas 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Segunda Sesión Ordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

