



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE BEATRIZ MOJICA MORGA, DIPUTADA DEL CONGRESO DE GUERRERO Y LA DIRIGENCIA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN GUERRERO, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña Y Campaña, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y PROMOCIÓN PERSONALIZADA EN FAVOR DE LA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023.

Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA. El veintiocho de abril del año en curso, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el oficio 1217/2023, firmado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, mediante el cual remitió acuerdo de incompetencia dictado dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave IEPC/CCE/POS/004/2023, así como el escrito de denuncia firmado por Alberto Catalán Bastida y Mariano Hansel Patricio Abarca, Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de Guerrero y representante propietario del referido instituto político ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero respectivamente, por el que denunciaron, en esencia, **la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, atribuibles a la Dirección Estatal del partido político MORENA en el estado de Guerrero y a Beatriz Mojica Morga, Diputada del Congreso de Guerrero, por el partido político MORENA, derivado de:

- ❖ El despliegue de una campaña publicitaria masiva y generalizada en el estado de Guerrero, consistente en una serie de pintas de bardas en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, en varios puntos de esa ciudad.
- ❖ La presunta contratación y difusión de un anuncio espectacular que promociona a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

- ❖ El llamado al desarrollo de una asamblea informativa en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, a celebrarse el dieciséis de abril del presente año, en las canchas de la Colonia Emiliano Zapata del municipio de Acapulco, Guerrero.
- ❖ La existencia de elementos gráficos colocados en unidades de transporte público, vehículos y casas particulares, lonas, adheribles en paredes, microperforado en transporte público, a efecto de beneficiar a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
- ❖ La reproducción masiva del *hashtag* #EsClaudia y de la frase *Para que siga la Transformación*.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, existe una estrategia de publicidad general, con lo que se busca posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual viola principios y normas que rigen todo proceso electoral.

Por lo anterior, solicitó que *se deben retirar los espectaculares y se borren las bardas denunciadas, así como también se ordene la no repetición de las conductas y prohíba la difusión de cualquier publicidad que promueva la imagen de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.*

Asimismo, solicitó *dictar medidas cautelares bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA, para efecto de que, en lo futuro, los denunciados se abstengan de realizar las violaciones a la Constitución Federal, Ley electoral del estado de Guerrero, sobre la indebida promoción personalizada a favor de Claudia Sheinbaum Pardo en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a través de diversas pintas de bardas en distinto puntos de la ciudad, realización de asambleas públicas y uso de símbolos con identidad gráfica que benefician su imagen para posicionarla a la candidatura de la Presidencia de la República y al Partido MORENA, mismos que también constituyen actos anticipados de campaña, y que se abstengan de todo acto que conlleve a vulnerar la equidad de la contienda electoral con actos anticipados electorales a MORENA de cara a la elección Presidencial y contra los principios que rigen la función electoral, los principios democráticos, los cauces legales.*

II. REGISTRO, DESECHAMIENTO PARCIAL, ESCISIÓN, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Mediante proveído de dos de mayo del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

En dicho proveído, se determinó desechar los hechos denunciados vinculados con elementos gráficos colocados en unidades de transporte público, vehículos y casas particulares, lonas, adheribles en paredes, microperforado en transporte público, ya que se consideró que se actualizaba la causal de desechamiento prevista en los artículos 471, párrafos 3, incisos d) y e) y 5, incisos a) y c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 10, párrafo 1, fracciones IV y V y 60, párrafo 1, fracciones I y III, del Reglamento de Quejas y Denuncias, dada la falta de elementos que acreditaran su existencia.

Aunado a lo anterior, en dicho proveído se determinó escindir al expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/QRO/91/2023 y acumulados**, los hechos relacionados con la pinta de bardas en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, así como por la reproducción del *hashtag* #EsClaudia y de la frase *Para que siga la Transformación* y al expediente **UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023**, los hechos relacionados con la presunta contratación y difusión de anuncios espectaculares como el denunciado.

Asimismo, se ordenó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

En ese sentido, a fin de integrar correctamente el expediente referido, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Oficialía electoral	Sistema de Archivo Institucional	Oficio INE/DS/0769/2023 05/05/2023
Beatriz Mojica Morga, Diputada del Congreso de Guerrero	INE/JDE/VS/0444/2023	Correo electrónico
Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	INE-UT/03236/2023	Correo electrónico 05/04/2023
MORENA, por conducto de su dirigencia estatal en el estado de Guerrero	INE/JDE/VS/0443/2023	Correo electrónico

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, a efecto de certificar el contenido de los medios magnéticos y de un vínculo electrónico aportado por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara 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 Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, de cara al proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática, denunció **la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, atribuibles a la Dirigencia Estatal del partido político MORENA en el estado de Guerrero y a Beatriz Mojica Morga, Diputada del Congreso de Guerrero, por el partido político MORENA, derivado del llamado al desarrollo de una asamblea informativa en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, el dieciséis de abril del presente año, en las canchas de la Colonia Emiliano Zapata del municipio de Acapulco, Guerrero.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, existe una estrategia de publicidad general, con lo que se busca posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, lo cual viola principios y normas que rigen todo proceso electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por el Partido de la Revolución Democrática.

1. Documental pública. Consistente en copia certificada de su acreditación como Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática y Representante Propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo Local del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

2. Técnica. Consistente en la versión estenográfica de la conferencia mañanera del Presidente de la República, de fecha 5 de julio de 2021, en la cual hizo mención de los posibles sucesores presidenciales, entre los cuáles mencionó a Claudia Sheinbaum.

3. Técnica. Consistente en la nota periodística del medio de comunicación "REPLICA. EL Diario Digital de Guerrero" donde retoman la conferencia de prensa de fecha 7 de marzo 2023, mediante la cual despliegan y difunden la campaña de calumnias y difamaciones en contra del PRD y sus Presidencias Municipales.

4. Técnica. Consistente en la nota periodística del medio de comunicación "FORBES", donde mencionan: AMLO destapa "corcholatas" prematura la sucesión presidencial. La sucesión presidencial ya arrancó y las corcholatas más visibles hasta el momento son Ebrard y Sheinbaum a 3 años de la elección.

5. Técnica. Consistente en la nota periodística del medio de comunicación: "Razón", con título Rumbo a 2024 "Sí quiero ser Presidenta": Sheinbaum se destapa para la Presidencia de la República.

6. Técnica. Consistente en la nota periodística del medio de comunicación: "Capital 21", con título: Sheinbaum quiere ser la candidata de Morena para el 2024 y estas son sus razones. La jefa capitalina resaltó que con la encuesta interna de Morena se elegirá a una o un candidato para las elecciones de 2024, con el que se busca asegurar el triunfo.

7. Técnica. Consistente en las publicaciones de Facebook de la Diputada Beatriz Mojica Morga de Morena, con las cuales despliega actos de promoción personalizada indebida, anticipada y con fines de posicionamiento a favor de Claudia Sheinbaum para la sucesión presidencial.

8. Técnica. Consistente en un dispositivo de almacenamiento USB que contiene el video de la transmisión de la invitación realizada por la Diputada Beatriz Mojica



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

Morga de MORENA invitando a las Asambleas Informativas a favor de Claudia Sheinbaum, obtenida de la página y publicación de su red social Facebook mediante la cual despliegan campaña personalizada, indebida y anticipada a favor de Claudia Sheinbaum para posicionarla como sucesora a la Presidencia de la República y al partido MORENA.

9. Informes. Los que deberá solicitar a la Dirección Estatal del Partido MORENA y al Ayuntamiento Municipal de Chilpancingo, para que informen y en su caso exhiban si cuentan con los permisos para la fijación de las pintas de bardas relacionadas en el apartado de hechos, pues no pueden aparecer de manera espontánea en diversos puntos de la ciudad de tal forma que no exista un previo permiso de la autoridad.

10. Presuncional en su doble aspecto legal y humana. Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que es materia de denuncia y permita acreditar la violación a la norma electoral.

11. Instrumental de actuaciones. Consistente en las constancias que obren en el expediente y las que se formen con motivo del presente asunto, en lo que es materia de denuncia y permita acreditar la violación a la norma electoral.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. Acta circunstanciada. Instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el contenido de 1 vínculo electrónico y el contenido de los medios magnéticos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

2. Documental pública. Consistente en oficio signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, mediante el cual informó que su representada no contrató, ordenó, ni solicitó directamente o a través de alguna persona física o moral la realización de la asamblea referida.

3. Acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/133/2023. Instrumentada por personal adscrito a la Oficialía Electoral de este Instituto, mediante la cual se certificó el contenido de 7 vínculos electrónicos aportados por el quejoso.

4. Documental privada. Consistente en oficio CEEMG-PRE-013/2023, signado por el Presidente del Comité Ejecutivo Estatal de MORENA en Guerrero, mediante el cual informó que dicho Comité niega haber ordenado, avalado,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

contratado o solicitado de forma directa o a través de interpósita persona la organización o realización de la asamblea denunciada.

Refiere también que desconoce la persona física o moral que ordenó la realización de la asamblea denunciada.

5. Documental pública. Consistente en escrito signado por Beatriz Mojica Morga, Diputada del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, mediante el cual informó que:

- Ni ella, ni personal a su cargo administran la cuenta de *Facebook* @BeatrizMojicaM.
- No participó en la asamblea municipal denunciada.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

1. La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por conducto de su representante, informó que no contrató, ordenó, ni solicitó la realización de la asamblea referida.
2. En el vínculo electrónico https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=626046256005780&id=100044239398802&mibextid=Nif5oz, se difundió una invitación a participar en la asamblea denunciada.

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

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:

¹ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

- 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.**

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

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

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.**²

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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

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

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

Constitución Federal.

“Artículo 134.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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

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

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

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de 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 Federal³, 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

³ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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

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

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

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

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente⁴:

- La obligación de toda persona servidora pública de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas servidoras públicas aprovechen la

⁴ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

[...]

c) 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 personas servidoras públicas, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

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

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por personas servidoras públicas, 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 cuestiones⁵:

- **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 neutralidad⁶.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**⁷.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁸.
- Permisiones a personas servidoras públicas: 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**⁹.

⁵ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

⁶ 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)

⁷ Idem

⁸ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁹ Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

- Prohibiciones a personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁰.
- **Especial deber de cuidado** de las personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹¹.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona servidora pública.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada servidor público:

- **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 federal¹² 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 pública¹³.

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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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 Ejecutivo¹⁴.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones**, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Asimismo, es un criterio orientador de la Sala Superior que, **cuando las personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas 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**¹⁵.

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 personas servidoras públicas de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas servidoras públicas de observar el principio de

¹⁴ 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"

¹⁵ 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-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos 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 personas servidoras públicas conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas 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**¹⁶.

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

¹⁶ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017 y SUP-REC-519/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

...

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 señalados en el artículo 242 de esta Ley, que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual desde el inicio del proceso electoral correspondiente y hasta antes de la etapa de campaña electoral, que de manera expresa promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

b) *Actos Anticipados de Precampaña: Los señalados en el artículo 227 de esta Ley que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan directa y explícitamente 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:*

a) *Durante los procesos electorales federales en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y las personas integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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.

...

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.

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

...

Artículo 445.

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

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

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones de con las características descritas, antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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 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:

- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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.

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 Federación¹⁷ 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 persona servidora pública;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;

¹⁷ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

5. Prevé que toda persona servidora pública tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁸

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

¹⁸ 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-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

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

En este sentido, la Sala Superior¹⁹ 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 políticos²⁰.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se precisó previamente, los quejosos solicitaron el dictado de las siguientes medidas cautelares consistentes en:

... se deben retirar los espectaculares y se borren las bardas denunciadas, así como también se ordene la no repetición de las conductas y prohíba la difusión de cualquier publicidad que promueva la imagen de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, solicitó *dictar medidas cautelares bajo la figura de TUTELA PREVENTIVA, para efecto de que, en lo futuro, los denunciados se abstengan de realizar las violaciones a la Constitución Federal, Ley electoral del estado de guerrero, sobre la **indebida promoción personalizada a favor de Claudia***

¹⁹ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²⁰ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

Sheinbaum Pardo en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, a través de diversas pintas de bardas en distinto puntos de la ciudad, realización de asambleas públicas y uso de símbolos con identidad gráfica que benefician su imagen para posicionarla a la candidatura de la Presidencia de la República y al Partido MORENA, mismos que también constituyen actos anticipados de campaña, y que se abstengan de todo acto que conlleve a vulnerar la equidad de la contienda electoral con actos anticipados electorales a MORENA de cara a la elección Presidencial y contra los principios que rigen la función electoral, los principios democráticos, los cauces legales.

Al respecto, es importante precisar que en el procedimiento al rubro indicado, únicamente se están conociendo los hechos denunciados relacionados con la asamblea informativa en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, celebrada el dieciséis de abril del año en curso, en las canchas de la Colonia Emiliano Zapata en Acapulco, Guerrero, por lo que en la presente determinación únicamente se conocerá de la medida cautelar vinculada con dichos hechos denunciados.

A. Decisión.

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

De la información que obra en autos, se advierte que el evento denunciado se llevó a cabo el pasado dieciséis de abril del año en curso, en Acapulco, Guerrero, es decir, ocurrió en fecha pasada, **sin que obre en autos indicio alguno de que se vaya a repetir en un futuro próximo.**

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

En efecto, el Partido de la Revolución Democrática en Guerrero, argumenta que el partido político MORENA en dicha entidad y Beatriz Mojica Morga, Diputada del Congreso de Guerrero buscan posicionar a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, con miras al próximo proceso electoral federal para renovar a la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal.

No obstante, como se refirió anteriormente, dicho evento ocurrió en fecha pasada y no existen indicios que hagan suponer a esta autoridad que va a volver a ocurrir, **por lo que se trata de actos consumados** de manera irreparable respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en términos de lo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen.

En este contexto, como se señaló el Partido de la Revolución Democrática en Guerrero solicitó se ordene a los denunciados la no repetición de las conductas, se abstengan de todo acto que conlleve a vulnerar la equidad de la contienda.

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.²¹

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

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

²¹ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:²²

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

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

En el caso, si bien se encuentra acreditada la celebración del evento denunciado en la ciudad de Acapulco, Guerrero, lo cierto es que el mismo ocurrió en abril del presente año, **sin que exista constancia en autos de que dicha ciudad se llevará a cabo algún otro evento de características similares**; esto es, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas **por parte de los presuntos responsables**, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en realización de eventos con características similares como los 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, ACQyD-INE-45/2023 y ACQyD-INE-66/2023.**

B. 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

²² ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

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.*

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.

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 sancionador²³.

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

²³ Lo anterior, en términos de la resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-72/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/OPLE/GRO/166/2023

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática en el estado de Guerrero, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso A** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido de la Revolución Democrática en el estado de Guerrero, respecto del uso indebido de recursos públicos, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso B** del presente Acuerdo.

TERCERO. Se instruye al Encargado 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.

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el juicio electoral, atento a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el nueve de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ