



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAFAEL ÁNGEL LECÓN DOMÍNGUEZ Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES; ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN; Y RICARDO MONREAL ÁVILA, SENADOR DE LA REPÚBLICA, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña Y Campaña, PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y LA VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023.**

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

## ANTECEDENTES

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veintiocho de abril de dos mil veintitrés, se recibió escrito de queja signado por **Rafael Ángel Lecón Domínguez**,<sup>1</sup> por el que denuncia a **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores; a Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; y a Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República, así como de quienes resulten responsables;** derivado de la difusión de propaganda que promociona el nombre e imagen de los denunciados en anuncios espectaculares en diversos estados de la república, en los que se agrega la leyenda “PISO PAREJO”.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares, en los siguientes términos: *Atendiendo al contexto de los hechos denunciados, bajo la apariencia del buen derecho y en el peligro de la demora, permiten concluir que la difusión masiva de la imagen de los denunciados en anuncios espectaculares, constituyen una vulneración a la normativa electoral, razones por las que se solicita a esta autoridad que adopte las medidas cautelares pertinentes para que se suspenda la difusión de contenidos en los espectaculares denunciados, de manera que no se siga causando una afectación a los principios rectores en materia electoral.*

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo se le denominara *el denunciante o quejoso*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.** En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023**, reservándose la admisión y el emplazamiento.

**III. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN.** Con la finalidad de obtener indicios suficientes para determinar sobre la admisión o desechamiento de la queja de mérito, la autoridad sustanciadora ordenó diversos requerimientos de información, mismos que se detallan a continuación:

Acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintidós		
No	Sujeto requerido	Respuesta
1	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	<u>Escrito firmado por el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México.</u>  Manifestó que no ordenó, contrató o solicitó, por si o interpósita persona, la colocación y difusión de la propaganda referida; al igual que su aparición en la misma.
2	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN	<u>Oficio 100.-210, firmado por Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación</u>  Negó haber contratado y/o solicitado la colocación y difusión de propaganda en anuncios espectaculares materia del requerimiento; así como su aparición en la referida revista.
3	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, SECRETARIO DE RELACIONES EXTERIORES	<u>Oficio ASJ-21712 firmado por el Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.</u>  Negó la orden, contratación y/o solicitud de la colocación y difusión de la propaganda en anuncios espectaculares materia del requerimiento, al igual que su aparición en la misma.
4	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A RICARDO MONREAL ÁVILA, SENADOR DE LA REPÚBLICA	<u>Escrito firmado por Ricardo Monreal Ávila, por propio derecho.</u>  Negó haber contratado y/o solicitado la colocación y difusión de propaganda en anuncios espectaculares referida; al igual que su aparición en la revista materia del requerimiento.
5	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DE ESTE INSTITUTO	<u>Oficio INE/UTF/DG/DPN/6978/2023, firmado por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto.</u>  Señaló que no se localizaron coincidencias de la Revista "RED Transformación. Una revista para militar en las ideas" en el padrón del Registro Nacional de Proveedores.



Acuerdo de veintiocho de abril de dos mil veintidós		
No	Sujeto requerido	Respuesta
6	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA COORDINACIÓN NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL DE ESTE INSTITUTO	<u>Oficio INE/ CNCS-FRIJ/0508/2023, firmado por el Encargado del despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de este Instituto</u>  El medio denominado “RED Transformación. Una revista para militar en las ideas”, no formó parte del Catálogo Nacional de Medios Impresos e Internet en sus versiones 2021, 2022 y 2023 (vigente).
7	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA REVISTA DENOMINADA “RED TRANSFORMACIÓN. UNA REVISTA PARA MILITAR EN LAS IDEAS”	<u>No se han obtenido datos de localización de la empresa</u>
8	SOLICITUD A LA DIRECCIÓN DEL SECRETARIADO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE OFICIALÍA ELECTORAL. [...] <p>* Se sirva constituir en los domicilios señalados en el escrito inicial de queja, en el cual indica la ubicación de propaganda en anuncios espectaculares relacionada con Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; Adán Augusto López Hernández Secretario de Gobernación; Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores; y Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República, en el cual se agrega la leyenda “Piso Parejo”</p> <p><u>De la referida petición se recibieron las Actas Circunstanciadas instrumentadas por personal adscrito de los órganos desconcentrados de este Instituto, en los que se constató la existencia y difusión de la propaganda denunciada.</u></p>	

Acuerdo de doce de mayo de dos mil veintidós		
No	Sujeto requerido	Respuesta
1	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DIPUTADO FEDERAL DE LA LXV LEGISLATURA Y A MARCO ANTONIO RICO, PRESIDENTE ESTATAL DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN HIDALGO	<u>En espera de respuesta</u>
		<u>En espera de respuesta</u>
2	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL	<u>En espera de respuesta</u>
3	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN AL TITULAR DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES Y DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN; A LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO; AL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA	<u>En espera de respuesta</u>
		<u>En espera de respuesta</u>
		<u>En espera de respuesta</u>

**IV. ESCISIÓN DE CONDUCTAS.** Mediante diversos proveídos dictados el nueve de mayo del presente año en los expedientes **UT/SCG/PE/PAN/JL/ZAC/180/2023** y **UT/SCG/PE/PAN/JL/YUC/182/2023**, se ordenó la escisión de conductas denunciadas por el Partido Acción Nacional, a través de la Presidenta del Comité Directivo Estatal en Zacatecas y del Representante propietario ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Yucatán, respectivamente, en concreto, las relacionadas con la difusión de propaganda de la revista “Red Transformación” a



través de anuncios espectaculares en los que, presuntamente, se promociona la imagen de **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**; de **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**; de **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores**; de **Ricardo Monreal Ávila, Presidente del Senado de la República**; así como en su carácter de aspirantes al cargo de la Presidencia de la República), para que los hechos referidos en los aludidos expedientes, se investiguen a través del procedimiento especial sancionador citado al rubro.

**V. ESCRITO DE ALCANCE DE QUEJA.** Asimismo, el doce de mayo de dos mil veintitrés, se recibió en la oficialía de partes de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto el escrito firmado por **el quejoso** por el que, en alcance a su escrito inicial de queja, señala diversos domicilios en los que también se difunde propaganda como la denunciada.

**VI. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** Mediante diverso proveído, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibido el referido escrito de alcance, ordenó admitir el escrito de queja, así como el escrito de alcance, reservándose el pronunciamiento respecto del emplazamiento de las partes; asimismo, ordenó realizar diversas diligencias de información, mismas que se sintetizan a continuación:

Acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil veintidós		
No	Sujeto requerido	Respuesta
1	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN AL PARTIDO POLÍTICO MORENA, A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE EL CONSEJO GENERAL DE ESTE INSTITUTO	<u>En espera de respuesta</u>
2	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DE ESTE INSTITUTO	<u>En espera de respuesta</u>
3	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	<u>En espera de respuesta</u>
4	SOLICITUD A LA DIRECCIÓN DEL SECRETARIADO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE OFICIALÍA ELECTORAL. [...] * Se sirva constituir en los domicilios referidos en los escritos de queja que dieron origen a los expedientes UT/SCG/PE/PAN/JL/ZAC/180/2023 y UT/SCG/PE/PAN/JL/YUC/182/2023; así como en el escrito de alcance presentado por <b>el quejoso</b> ; en los que se indica la ubicación de propaganda de anuncios espectaculares relacionada con la Revista "RED Transformación. Una Revista para militar en las ideas" en la que se difunde la imagen de <b>Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México</b> ; <b>Adán Augusto López Hernández Secretario de Gobernación</b> ; <b>Marcelo Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores</b> ; y <b>Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República</b> .	
5	ACTA CIRCUNSTANCIADA. Con la finalidad de contar con los elementos necesarios para la debida integración del presente asunto, se estimó necesario certificar el resultado de la búsqueda en internet de sitio web relacionado con la revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas".	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Finalmente, en el referido proveído se determinó remitir la propuesta relativa a la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, 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; 449, 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 470, párrafo 1, incisos a) y c); 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.

Lo anterior, por tratarse de un asunto en el que se denuncia, esencialmente, la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y la vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda relacionada al próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024.

### SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se ha expuesto, Rafael Ángel Lecón Domínguez, y el Partido Acción Nacional, a través de la Presidenta del Comité Directivo Estatal en Zacatecas y del Representante propietario ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Yucatán; denunciaron la **presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y la vulneración al principio de imparcialidad y equidad en la contienda**, atribuibles a **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**; a **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores**; a **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**; y a **Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República**; así como de quien resulte responsable, derivado de la difusión de propaganda, a través de una supuesta revista, que promociona el nombre e imagen de los denunciados, a partir del diecisiete al veintiuno de abril de dos mil veintitrés, en anuncios espectaculares en diversos estados de la república, en los que se agrega la leyenda "PISO PAREJO".



## **PRUEBAS OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES**

- **Rafael Ángel Lecón Domínguez**

**1. Técnicas.** Consistente en las imágenes insertadas a lo largo de su escrito de denuncia, mediante las cuales se acreditan las infracciones denunciadas. Aunado a ello, se solicita que se certifique la existencia y el contenido de las direcciones físicas y electrónicas de referencia.

**2. Presuncional.** En su doble aspecto -legal y humano-.

**3. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca el restablecimiento del orden constitucional y los intereses de la ciudadanía.

- **Partido Acción Nacional**, a través de la **Presidenta del Comité Directivo Estatal en el estado de Zacatecas**

**1. Documentales.** Consistente en las certificaciones que realice la oficialía electoral de este Consejo General, respecto de:

- a) La existencia de las bardas, señaladas en el cuerpo de su escrito, cuyos domicilios se señalan en la denuncia, aunado al hecho de que los mismos se encuentran establecidos en el material probatorio que se adjunta a tal escrito.
- b) La existencia de las publicaciones en las redes sociales señaladas en el cuerpo de su escrito.

**2. Técnicas.** Consistente en las imágenes que adjunta a su escrito.

**3. Presuncional legal y humana.** En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

**4. Instrumental de actuaciones.** En todo lo actuado y por actuar que favorezca a los intereses de su representado.

- **Partido Acción Nacional**, a través de su **Representante ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Yucatán.**

**1. Documentales.** Consistente en las certificaciones que realice la oficialía electoral de este Consejo General, respecto de:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

- a) La existencia de las bardas, señaladas en el cuerpo de su escrito, cuyos domicilios se señalan en la denuncia, aunado al hecho de que los mismos se encuentran establecidos en el material probatorio que se adjunta a tal escrito.
- b) La existencia de las publicaciones en las redes sociales señaladas en el cuerpo de su escrito.

**2. Técnicas.** Consistente en las imágenes y contenido gráfico que se adjunta a su escrito.

**3. Presuncional legal y humana.** En todo lo que favorezca a sus intereses.

**4. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a sus intereses.

#### **PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

**1. Documental privada,** consistente en **escrito de deslinde**, presentado por **Claudia Sheinbaum Pardo, por propio derecho y en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, a través del cual manifestó desconocer la autoría y procedencia de la propaganda en anuncios espectaculares que promociona la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas"

**2. Documental privada,** consistente en **escrito de deslinde**, presentado por **Adán Augusto López Hernández, por propio derecho**, a través del cual manifestó desconocer la autoría y procedencia de la propaganda en anuncios espectaculares que promociona la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas"

**3. Documental pública,** consistente en **oficio 100.210** firmado por **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**; a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que negó haber contratado y/o solicitado la elaboración y difusión de propaganda en anuncios espectaculares de la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas", así como su aparición en la referida revista.

**4. Documental privada,** consistente en **escrito firmado** por **Ricardo Monreal Ávila, por propio derecho**, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que negó haber contratado y/o solicitado la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

elaboración y difusión de propaganda en anuncios espectaculares de la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas", así como su aparición en la referida revista. Asimismo, **se deslinda** de las conductas denunciadas

**5. Documental pública**, consistente en **escrito** firmado por el **Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**; a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que negó haber contratado y/o solicitado la elaboración y difusión de propaganda en anuncios espectaculares de la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas", así como su aparición en la referida revista.

**6. Documental pública**, consistente en **oficio ASJ-21712** firmado por el **Director de lo Jurídico Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en representación de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores**; a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que negó haber contratado y/o solicitado la elaboración y difusión de propaganda en anuncios espectaculares de la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas", así como su aparición en la referida revista.

**7. Documental pública**, consistente en **oficio INE/UTF/DG/DPN/6978/2023** firmado por la **titular de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto**, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que indicó que no existe coincidencia alguna de la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas" en el padrón del Registro Nacional de Proveedores de este Instituto.

**8. Documental pública**, consistente en **oficio INE/CNCS-FRIJ/0508/2023** firmado por el **encargado del despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de este Instituto**, a través del cual da respuesta al requerimiento de información formulado por esta autoridad electoral mediante proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, por el que indicó que la Revista "Red Transformación. Una revista para militar en las ideas" no formó parte del Catálogo Nacional de Medios Impresos e Internet en sus versiones 2021, 2022 y 2023 (vigente).



**9. Documental pública**, consistente en el oficio INE/DS/0811/2023, firmado por el Encargado del Despacho de la Dirección del Secretariado de este Instituto, a través del cual notifica a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la admisión de la petición del ejercicio de la función de Oficialía Electoral a través del expediente INE/DS/OE/168/2023, razón por la que se recibieron las Actas Circunstanciadas instrumentadas por personal adscrito a los órganos desconcentrados de este Instituto, que en ejercicio de la función de Oficialía Electoral, constataron la existencia y difusión de propaganda en anuncios espectaculares en las que se publicita la revista “Red Transformación. Una revista para militar en las ideas”, en la que se promociona la imagen de **Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**; de **Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores**; de **Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación**; y de **Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República**.

#### Actas circunstanciadas que se detallan a continuación:

No	Acta Circunstanciada	Se constató la existencia
1	INE/JAL/JDE07/VS/03/CIRC/04/05/2023	Se constató la existencia espectacular georreferenciado en <b>20.6205774, -103.2737508</b> ; no así el georreferenciado en 20.6209754, -103.2743617
2	INE/COL/JDE01/OE/03/2023	Se constató la existencia del anuncio espectacular georreferenciado en <b>19.152670, -103.768656</b> .
3	AC15/INE/CAMP/JD02/04-05-2023	Se constató la existencia del anuncio espectacular georreferenciado en <b>18.6481162, -91.8328209</b> .
4	INE/BC/JD02/OE/AC05/04-05-2023	Se constató la existencia de los anuncios espectaculares georreferenciados en <b>32.6060562, -115.5337362; y 32.6204338, -115.5075216</b> . No así el anuncio espectacular georreferenciado en <b>32.6205788, -115.5076666</b> .
5	INE/OE/JL/ZAC/CIRC/001/2023	Se constató la existencia del anuncio espectacular georreferenciado en <b>22.7731153 -102.5922394</b> .
6	INE/OE/JLE/BCS/CIRC/002/2023	Se constató la existencia del anuncio espectacular georreferenciado en <b>24.1380141, -110.3180032</b> .
7	INE/TAB03/VS/OE/CIRC/002/2023	No se constató la existencia de los espectaculares georreferenciados en <b>18.253767, -93.2270272; y 18.253735, -93.224826</b> .
8	INE/NAY/JL/OE/003/2023	Se constató la existencia del anuncio espectacular ubicado en Av. Aguamilpa esquina Calle Loma Tepic, Col. Vistas de la Cantera, CP. 63173 (frente del local identificado con el número 1099, denominado minisúper “El Güero”) Tepic, Nayarit.
9	Acta Circunstanciada instrumentada el dos de mayo de dos mil veintitrés por personal adscrito a la Junta Distrital Ejecutiva 07 de este Instituto en el estado de Guerrero	Se constató la existencia del anuncio espectacular georreferenciado en <b>17.5855661, -99.5171048</b> .

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

- ✓ Es un hecho público y notorio que se llevará a cabo el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
- ✓ Mediante escritos presentados el diecinueve de abril y dos de mayo, ambos de este dos mil veintitrés, Claudia Sheinbaum Pardo y Adán Augusto López Hernández; se deslindaron de la autoría de la difusión de su imagen a través de publicidad de la revista “Red Transformación. Una revista para militar en las ideas”
- ✓ A requerimiento formulado por esta autoridad electoral, Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores; de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación; y de Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República, negaron haber contratado la elaboración y difusión de propaganda en anuncios espectaculares de la revista “Red Transformación. Una revista para militar en las ideas”, así como su aparición en la referida revista.
- ✓ La Revista “Red Transformación. Una revista para militar en las ideas” no fue localizada en el padrón del Registro Nacional de Proveedores de este Instituto; así como en el Catálogo Nacional de Medios Impresos e Internet, en sus versiones 2021, 2022 y 2023 (vigente).
- ✓ De acuerdo con las Actas Circunstanciadas instrumentadas por personal adscrito a los órganos desconcentrados de este Instituto, en ejercicio de la función de Oficialía Electoral, se detectó en algunas de las ubicaciones la existencia y difusión de la propaganda denunciada.
- ✓ De acuerdo con las Actas Circunstanciadas instrumentadas por personal adscrito a los órganos desconcentrados de este Instituto, en ejercicio de la función de Oficialía Electoral, **no se constató** la existencia y difusión de la propaganda denunciada en las siguientes ubicaciones:

Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<p><b>Baja California</b> Carretera Mexicali-Tecate, C.P. 21185, Baja California. Geolocalización: <b>32.6205788, -115.5076666</b></p>

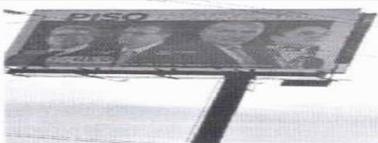


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<b>Tabasco</b> Boulevard Leandro Rovirosa Wade 408, C.P. 86389, Comalcalco, Tabasco. Geolocalización: <b>18.253767, -93.2270272</b>
	<b>Tabasco</b> Paraíso – Comalcalco 901-1751, col. Morelos, C.P. 86370, Comalcalco, Tabasco Geolocalización: <b>18.253735, -93.224826</b>
	<b>Jalisco</b> Autopista Guadalajara-Morelia, C.P. 45402, Tonalá, Jalisco Geolocalización: <b>20.6209754, -103.2743617</b>

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.<sup>2</sup>

### 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.**

<sup>2</sup> SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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

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

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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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.**<sup>3</sup>

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.

---

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



## CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

### I. MARCO NORMATIVO

#### A. Libertad de expresión y libertad informativa

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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 Humanos<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 ejerce<sup>6</sup>.**

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***

<sup>4</sup> En adelante, Corte Interamericana.

<sup>5</sup> Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

<sup>6</sup> 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-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**formas y manifestaciones** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a **todas las personas**; asimismo, que toda persona *tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma*.

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

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

Al efecto, la Corte Interamericana ha considerado que *la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar*, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las *necesarias para asegurar* la obtención de cierto fin legítimo<sup>7</sup> y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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

<sup>7</sup> Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

<sup>8</sup> En adelante, Suprema Corte.

<sup>9</sup> 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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.<sup>10</sup>

### **B. Libertad de expresión en materia comercial**

En principio, todas las formas de expresión cuentan con protección constitucional y convencional.

Ello, sin duda abarca al discurso comercial o a la libertad comercial de las empresas de toda índole, como puede ser el caso de las editoriales de medios impresos.

En ese tenor, la Suprema Corte ha señalado que aun cuando las expresiones comerciales tienen un propósito económico o comercial, que no se relaciona con un fin social o político, *“existe una presunción de que se encuentran protegidas por el derecho fundamental a la libertad de expresión, la cual sólo puede ser derrotada bajo razones imperiosas. En este sentido, se considera que **las expresiones comerciales están protegidas por la libertad de expresión** por las siguientes razones: 1) en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la libertad de expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente; y, 2) en una economía de mercado es importante el libre flujo de información, esto para que los agentes económicos puedan competir libremente y los consumidores puedan tomar decisiones informadas<sup>11</sup>. (Énfasis añadido).*

Lo que se estima guarda sintonía con la libertad comercial consagrada en el artículo 5º de la Constitución Federal, en el que se establece que ninguna persona podrá ser impedida de que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, salvo que se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

---

<sup>10</sup> SUP-JDC-1578/2016.

<sup>11</sup> Véase la tesis de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL COMPRENDE AL DISCURSO COMERCIAL**. Primera Sala, Décima época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Semanario Judicial de la Federación, página 235.



Lo que lleva a concluir que, conforme al criterio jurisprudencial antes sostenido, la libertad de trabajo o empresa no podría existir sin la posibilidad de exteriorizar la actividad económica que conlleva esa libertad.

Aras de proporcionar información al público en general respecto de los productos o servicios que se oferten, **siempre y cuando**, no se vulneren los derechos de los consumidores o se incurra en alguna de las restricciones que la propia Constitución Federal establece para la libertad de expresión.

Marco jurídico que resulta trascendental en cuanto a la posibilidad de que un medio de comunicación impreso pueda ser publicitado, a efecto de atraer anunciantes y lograr el mayor número de ventas, bajo determinados criterios de marketing comercial, como lo puede ser un diseño gráfico atractivo para el público al que están dirigidas.

Despliegue comercial que como ya se ha razonado encuentra asidero en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida constitucionalmente.

**C. 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 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 [...].”*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>12</sup> por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

*[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.*

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

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

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

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

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

- 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;

---

<sup>12</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

- 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:<sup>13</sup>

- 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**

##### **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;*

<sup>13</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

*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.**

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:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO



- **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.<sup>15</sup>
- 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.<sup>16</sup>
- 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.**<sup>17</sup>
- **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.<sup>18</sup>

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

---

<sup>15</sup> 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)

<sup>16</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>19</sup> 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 pública<sup>20</sup>.

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 Ejecutivo<sup>21</sup>.

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 o los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de**

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles<sup>22</sup>.**

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 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**

---

<sup>22</sup> 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-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.<sup>23</sup>**

#### **D. 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 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.

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.*<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>24</sup> SUP-REP-64/2023 y acumulado.



### E. 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 Federación<sup>25</sup> 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;
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.

---

<sup>25</sup> SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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:<sup>26</sup>

- 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.

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.

---

<sup>26</sup> 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-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

En este sentido, la Sala Superior<sup>27</sup> 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 políticos<sup>28</sup>.

#### **F. 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 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**

<sup>27</sup> Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

<sup>28</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

**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:

**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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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.*

**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;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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:<sup>29</sup>

- 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.*

---

<sup>29</sup> SUP-JRC-228/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia **4/2018** de rubro y texto siguientes, estableció:

**“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).-** *Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.”*

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,<sup>30</sup> la cual es del tenor siguiente:

**“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*

<sup>30</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%202/2023>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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.”

## II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De la revisión al escrito de denuncia se advierte que la solicitud del dictado de medidas cautelares versa para los siguientes efectos:

- *“... Atendiendo al contexto de los hechos denunciados, bajo la apariencia del buen derecho y en el peligro de la demora, permiten concluir que la difusión masiva de la imagen de los denunciados en anuncios espectaculares, constituyen una vulneración a la normativa electoral, razones por las **que se solicita a esta autoridad que adopte las medidas cautelares pertinentes para que se suspenda la difusión de contenidos e n los espectaculares denunciados, de manera que no se siga causando una afectación a los principios rectores en materia electoral...**”*

### Material denunciado

Al respecto, de los escritos de queja, se puede advertir que el material denunciando hace consistir en el siguiente material:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Expediente UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023	
Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<b>Zacatecas</b> Calle Mixtecos 101, C.P. 98056, Zacatecas, Zacatecas.  Geolocalización: <b>22.7731153 -102.5922394</b>
	<b>Baja California</b> Carretera Mexicali-Tecate, C.P. 21324, Mexicali, Baja California.  Geolocalización: <b>32.6060562 - 115.5337362</b>
	<b>Baja California</b> Carretera Mexicali-Tecate, C.P. 21185, Baja California.  Geolocalización: <b>32.6205788, -115.5076666</b>
	<b>Tabasco</b> Boulevard Leandro Rovirosa Wade 408, C.P. 86389, Comalcalco, Tabasco.  Geolocalización: <b>18.253767, -93.2270272</b>
	<b>Tabasco</b> Paraíso - Comalcalco 901-1751, col. Morelos, C.P. 86370, Comalcalco, Tabasco  Geolocalización: <b>18.253735, -93.224826</b>
	<b>Baja California</b> Prolongación Heroico Colegio Militar 2363-2399, C.P. 21300, Mexicali, Baja California  Geolocalización: <b>32.6204338, -115.5075216</b>

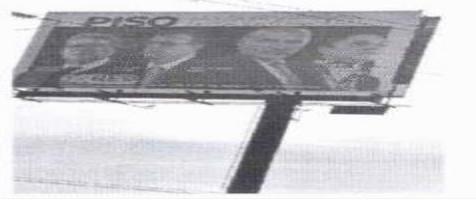


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Expediente UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023	
Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<p><b>Nayarit</b></p> <p>Avenida Aguamilpa 1140, C.P. 63173, Tepic, Nayarit</p> <p>Geolocalización: <b>21.4922937, -104.8307473</b></p>
	<p><b>Colima</b></p> <p>564J+7QW, Los Mezcales, Colima</p> <p>Geolocalización: <b>19.1555472, -103.7677571</b></p>
	<p><b>Guerrero</b></p> <p>Carretera Antigua México-Acapulco, C.P. 39016, Chilpancingo, Guerrero.</p> <p>Geolocalización: <b>17.5855661, -99.5171048</b></p>
	<p><b>Jalisco</b></p> <p>Autopista Guadalajara-Morelia, C.P. 45402, Tonalá, Jalisco</p> <p>Geolocalización: <b>20.6209754, -103.2743617</b></p>
	<p><b>Campeche</b></p> <p>Avenida Paéz Urquiri 121, C.P. 24120, Ciudad del Carmen, Campeche</p> <p>Geolocalización: <b>18.6481162, -91.8328209</b></p>
	<p><b>Veracruz</b></p> <p>Dr. Rafael Cuervo X 1003, Villa Rica I, Vergara Tarimoya, C.P. 91800, Veracruz, Veracruz.</p> <p>Geolocalización: <b>19.2148103, -96.1887854</b></p>

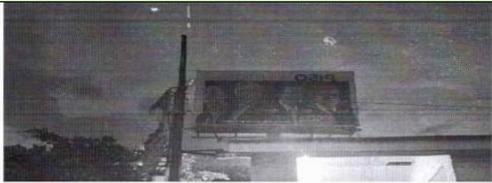


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Expediente UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023	
Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<p><b>Veracruz</b></p> <p>Playa Caleta 82, Playa Linda, C.P. 91820, Veracruz, Veracruz.</p> <p>Geolocalización: <b>19.215267, -96.1713037</b></p>
	<p><b>Veracruz</b></p> <p>La Lupe, Av. 11 406, Centro, C.P. 94500, Córdoba, Veracruz.</p> <p>Geolocalización: <b>18.8921834, -96.9397889</b></p>
	<p><b>Veracruz</b></p> <p>Córdoba-Boca del Río 142-685, José María Morelos, C.P. 94945, Peñuela, Veracruz</p> <p>Geolocalización: <b>18.8639469, -96.8921011</b></p>
	<p><b>Veracruz</b></p> <p>Yucatán 52, Centro, C.P. 91680, José Cardel, Veracruz</p> <p>Geolocalización: <b>19.3724464, -96.3707573</b></p>
	<p><b>Baja California Sur</b></p> <p>Calle Nayarit 1250, C.P. 23079, La Paz, Baja California Sur.</p> <p>Geolocalización: <b>24.1380141, -110.3180032</b></p>
	<p><b>Jalisco</b></p> <p>Guadalajara – Zapotlanejo S/N, Santa Cruz de Las Huertas, C.P. 45400, Tonalá, Jalisco</p> <p>Geolocalización: <b>20.6205774, -103.2737508</b></p>

De todas las imágenes se advierte que el contenido de los espectaculares es el siguiente:

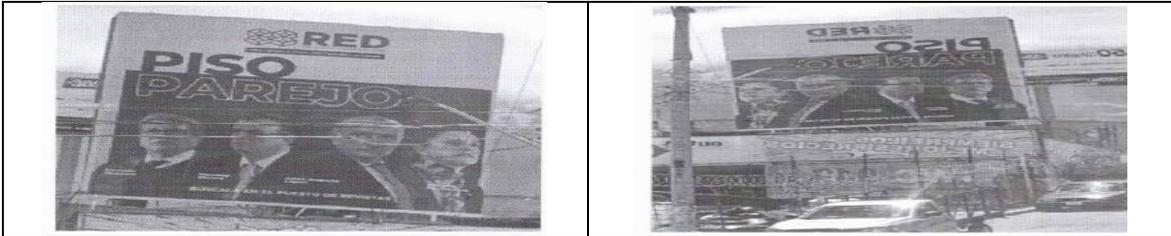


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023



Los espectaculares materia de análisis, contienen los siguientes elementos:

- Las leyendas *RED transformación una revista para militar en las ideas y PISO PAREJO*.
- Una imagen con de cuatro personas, mismas que corresponde a Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República; Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por así referirlo en el espectacular.
- Al centro de la imagen se observa la leyenda *BÚSCALA EN EL PUESTO DE REVISTAS*.

### III. ACTOS CONSUMADOS

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas, de conformidad con los siguientes argumentos.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado *Conclusiones* del presente acuerdo, de conformidad con las constancias que obran en autos, se advirtió que la publicidad denunciada, localizada en las ubicaciones que se describen a continuación, **ya no se encontraba disponible**.

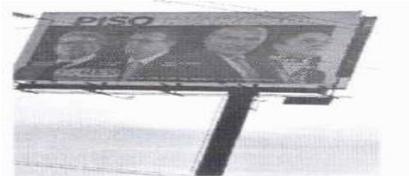


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023**

Imagen del espectacular	Ubicación referida por el quejoso en el escrito de queja
	<p align="center"><b>Baja California</b></p> <p align="center">Carretera Mexicali-Tecate, C.P. 21185, Baja California. Geolocalización: <b>32.6205788, -115.5076666</b></p>
	<p align="center"><b>Tabasco</b></p> <p align="center">Boulevard Leandro Rovirosa Wade 408, C.P. 86389, Comalcalco, Tabasco. Geolocalización: <b>18.253767, -93.2270272</b></p>
	<p align="center"><b>Tabasco</b></p> <p align="center">Paraíso – Comalcalco 901-1751, col. Morelos, C.P. 86370, Comalcalco, Tabasco Geolocalización: <b>18.253735, -93.224826</b></p>
	<p align="center"><b>Jalisco</b></p> <p align="center">Autopista Guadalajara-Morelia, C.P. 45402, Tonalá, Jalisco Geolocalización: <b>20.6209754, -103.2743617</b></p>

Bien entonces, de conformidad con la certificación realizada por el personal de diversas Juntas Ejecutivas en las entidades federativas de referencia, a los cuales se les delegó la función de Oficialía Electoral, se pudo constatar la inexistencia de los espectaculares motivo de la presente denuncia.

Para mayor referencia, se agrega la parte conducente de la afirmación antes precisada, de conformidad a lo indicado en las actas circunstanciadas INE/JAL/JDE07/VS/03/CIRC/04/05/2023; INE/BC/JD02/OE/AC05/04-05-2023, e INE/TAB03/VS/OE/CIRC/002/2023:

No	Acta Circunstanciada	Se constató la existencia
1	INE/JAL/JDE07/VS/03/CIRC/04/05/2023	No se constató la existencia espectacular georreferenciado <b>20.6209754, -103.2743617</b>
2	INE/BC/JD02/OE/AC05/04-05-2023	No se constató la existencia espectacular georreferenciado <b>32.6205788, -115.5076666.</b>
3 y 4	INE/TAB03/VS/OE/CIRC/002/2023	No se constató la existencia de los espectaculares georreferenciados en <b>18.253767, -93.2270272; y 18.253735, -93.224826.</b>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

Además de que, al momento no se cuentan con elementos que permitan suponer que se vuelva a difundir o colocar dichos espectaculares, por lo que se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, dicha conducta ya se llevó a cabo.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización 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 analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>31</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

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

#### IV. CASO CONCRETO (PUBLICIDAD DISPONIBLE)

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, puesto que, desde una perspectiva preliminar y con base en las constancias del expediente, el material denunciado constituye presuntamente **publicidad de una revista relacionada con su actividad periodística**, a través de la cual se da a conocer la misma y el tema *PISO PAREJO*, invitando a la ciudadanía a que adquiriera dicho ejemplar, lo cual está amparado en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida

---

<sup>31</sup> Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

constitucionalmente, al no existir elemento en el expediente que apunte a una conclusión en sentido distinto.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho, el material denominado *RED transformación*, que se difunde publicidad a través de espectaculares, aparentemente corresponde a una revista, debido a que se refiere: *una revista para militar en las ideas* y *BÚSCALA EN EL PUESTO DE REVISTAS*, por lo anterior, se estima de forma preliminar, que dicha publicidad corresponde a un ejercicio periodístico, y a su posible estrategia comercial.

Así, de la información que obra en autos, esta autoridad no tiene elementos que lleven a considerar que Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República; Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Secretario de Relaciones Exteriores; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en su conjunto o por separado, hayan ordenado, instruido o contratado la propaganda denunciada, ni tampoco se tienen elementos que, desde una perspectiva preliminar, desvirtúen la presunción constitucional de **legitimidad del ejercicio periodístico**.

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la publicidad en espectaculares para llevar a cabo la estrategia publicitaria de la revista *RED transformación*, *una revista para militar en las ideas*, debe considerarse amparada por la libertad comercial que tiene dicho medio de comunicación, así como en su libertad de expresión de difundir opiniones, tal como el de *PISO PAREJO*, tal y como se observa a continuación:





En ese sentido, es importante destacar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que la manifestación de ideas no será objeto de inquisición judicial o administrativa, además de que no se puede violar la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Así, debe considerarse que la libertad de expresión, como derecho fundamental, permite a las personas manifestar libremente ideas, así como poder buscar y recibir cualquier tipo de información, dentro de la que se encuentra el ámbito político, siempre y cuando se respeten las reglas previstas en la legislación encaminadas, principalmente a respetar el derecho de terceros, la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.

Respecto de la naturaleza de las revistas la Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-43/2017, refirió:

130. Así, **las revistas** son medios impresos de circulación masiva, producidas periódicamente, pero hay que acentuar que a su vez son productos comerciales y medios de venta;<sup>32</sup> por lo que destacan por su calidad visual.

131. Para comprender mejor la función de la revista como medio de comunicación masiva, podemos señalar sus principales características:<sup>33</sup>

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

132. En el ámbito de la comunicación, las revistas son un medio de comunicación permanente que selecciona a sus lectores y todos los públicos ven satisfechas sus personales necesidades, pues las hay de todos los gustos y tópicos.<sup>34</sup>

De la misma manera, en la resolución aludida, la Sala Regional Especializada, refirió que dentro de la estructura publicitaria de las revistas se encuentra la portada,

<sup>32</sup> Beltrán y Cruces, Raúl, *Publicidad en Medios Impresos*, Editorial Trillas, 7ª edición, México 2014, p. 57.

<sup>33</sup> Domínguez Goya Emelia, *Medios de Comunicación Masiva*, Red Tercer Milenio, México 2012, pp. 40-42 Consultable en la dirección URL [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios\\_de\\_comunicacion\\_masiva.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios_de_comunicacion_masiva.pdf)

<sup>34</sup> Beltrán y Cruces, Raúl, *Op.cit.* p 59.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

que es utilizada para despertar el interés del público y de manera preponderante informar sobre el contenido de la revista.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta autoridad, que si bien es cierto mediante oficio INE/CNCS-FRIJ/0508/2023, firmado por el Encargado del despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de este Instituto, indicó que no encontró registro alguno de dicha revista, lo anterior, no desvirtúa de modo alguno la presunción del ejercicio periodístico de dicha publicidad.

Es aplicable a lo anterior la jurisprudencia 15/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.**

Bien entonces, no pasa desapercibido por esta autoridad, que de la investigación instaurada se han advertido diversos elementos, tales como: descripciones inverosímiles sobre la administración de la página vínculos de contacto que hacen referencia a programas de televisión o sobre remisiones a publicaciones extranjeras, lo cual deberá de ser tomado en cuenta para el análisis del fondo del asunto, al analizar la presunta vulneración a la normativa electoral.

Por otro lado, se considera que, en el caso en particular, **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado, si se toma en cuenta que la posible afectación, incidencia o daño que alegan los denunciantes se materializaría o concretaría en procesos electorales futuros cuyo inicio es temporalmente lejano.

En efecto, 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.

Bien entonces, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

imposiblemente reparables, esto en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, **el mismo dará inicio hasta el tercer cuatrimestre del presente año**, 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**.

En otros términos, tomando en consideración los tiempos legales que marcan el inicio, desarrollo y jornada electoral del indicado proceso electoral federal se arriba a la conclusión preliminar **que no existe justificación para dictar medidas cautelares** en los términos pretendidos por los denunciantes, antes de que se dicte la resolución de fondo de este asunto.

En efecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-394/2022**, razonó que la temporalidad es relevante para definir la urgencia en el dictado de las medidas cautelares:

*Cabe aclarar que esta conclusión no prejuzga sobre el argumento del actor respecto a la actualización del elemento temporal de la infracción, pues se trata del análisis de una cuestión diversa. 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.<sup>35</sup>*

*[Énfasis añadido]*

En este sentido, este órgano colegiado concluye que no tiene base alguna para dictar una medida cautelar respecto de la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y la vulneración al principio de equidad en la contienda, ya que en este asunto **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora**, por las razones indicadas con anterioridad.

---

<sup>35</sup> Visible en la página 17 de la sentencia de referencia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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**, **ACQyD-INE-45/2023**, **ACQyD-INE-50/2023** y **ACQyD-INE-70/2023**

Por otro lado, respecto a que los hechos denunciados que a juicio de los quejosos actualizan un **probable uso indebido de recursos públicos**, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016<sup>36</sup>.

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

---

<sup>36</sup> 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

## V. TUTELA PREVENTIVA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, toda vez que el denunciante (Partido Acción Nacional) solicita: *De igual forma, se solicita a esa Autoridad Administrativa Electoral, se sirva ordenar en **TUTELA PREVENTIVA**, que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de actos que puedan generar un posicionamiento desmedido de la denunciada y contrario a la norma*, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que se ejecuten acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.

Lo anterior, tiene como consecuencia la improcedencia de la tutela preventiva solicitada al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral.

Además, se destaca que Ricardo Monreal Ávila, Senador de la República; Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, **se deslindaron** de los hechos denunciados, así como de cualquier acción o estrategia comercial de la revista para difundir su imagen.

Por otra parte, 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.<sup>37</sup> 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

---

<sup>37</sup> 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-74/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023**

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.

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:<sup>38</sup>

- 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 bajo la apariencia del buen derecho, se difunde el material denunciado, lo cierto es que, dicha conducta se materializó con anterioridad al día de la fecha, sin que exista constancia en autos de que se llevará a cabo alguna otra publicación o difusión del material denunciado, 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 publicidad que elementos como las que fueron materia de queja.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>39</sup> ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo ACQyD-INE-138/2022, aprobado en la Quincuagésima Sexta sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintitrés de junio de dos mil veintidós, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante

---

<sup>38</sup> ÍDEM

<sup>39</sup> Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-511/2022 y ACQyD-INE-171/2022, aprobado en la Sexagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, así como en 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 sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por los denunciados, respecto de espectaculares de la revista *RED transformación, una revista para militar en las ideas*, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numerales III y IV** de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por los quejosos en términos de los argumentos esgrimidos en la parte final del considerando **CUARTO, numeral V** de la presente resolución.

**TERCERO.** 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-74/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/JD06/CDM/167/2023

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

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