



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAFAEL ÁNGEL LECÓN DOMÍNGUEZ Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN CONTRA DE ADÁN AUGUSTO LÓPEZ HERNÁNDEZ, SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, Y CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y LA VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023.

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

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

I. DENUNCIA. El catorce de abril del año en curso, Rafael Ángel Lecón Domínguez presentó escrito de queja mediante el cual denunció:

- ❖ **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; y Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, así como de quienes resulten responsables, derivado de la presunta contratación, difusión y/o tolerancia de la aparición de propaganda política que promociona los nombres e imagen de los denunciados en estructuras de espectaculares en diferentes localidades del país.

Lo anterior, en virtud de que, del diez al trece de abril de dos mil veintitrés, el quejoso se percató que, en diversas calles del país, se ha hecho uso de diversas estructuras de anuncios espectaculares para publicitar la imagen, nombre y cargo de Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación y de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en los que aparte de insertar la imagen de su rostro de forma destacada y preponderante, se agrega la palabra Líder.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Lo anterior, pues a juicio del quejoso, es evidente que Adán Augusto López Hernández y Claudia Sheinbaum Pardo han implementado una estrategia en la que, usando como velo los cargos que encabezan, buscan posicionarse mediante diversos medios para ser identificado en todo el país, mediante la inserción de espectaculares expuestos a la ciudadanía en general, a fin de verse favorecidos en los procesos internos de MORENA, así como en la elección correspondiente al proceso electoral federal 2023-2024.

Por lo anterior, solicitó a esta autoridad que adopte las medidas cautelares pertinentes para que se suspenda la difusión de cualquier contenido vinculado con los espectaculares denunciados, de manera que no se siga causando una afectación a los principios rectores en materia electoral.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.

Mediante proveído de diecisiete de abril del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023**.

En dicho proveído, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

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

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	INE-UT/02739/2023 18/04/2023	20/04/2023
Coordinador Nacional de Comunicación Social de este Instituto	Sistema de Archivo Institucional 17/04/2023	18/04/2023
Revista denominada "LÍDER" y/o "LÍDER MÉXICO"	Imposibilidad de notificación	Sin respuesta

Aunado a lo anterior, se solicitó a la Oficialía Electoral de este Instituto que certificara los vínculos aportados por el quejoso y la existencia de los anuncios espectaculares denunciados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

III. ESCRITO DE ALCANCE DE QUEJA. El dieciocho de abril del año en curso, se recibió escrito firmado por Rafael Ángel Lecón Domínguez, en alcance a su escrito inicial de denuncia, mediante el cual señaló más ubicaciones en las que se difunde la propaganda denunciada.

IV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de dieciocho de abril del año en curso, se tuvo por recibido el escrito referido en el numeral que antecede y se ordenó requerir a la Oficialía Electoral de este Instituto que certificara la existencia de los anuncios estáticos denunciados.

V. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveídos de veinte de abril del año en curso se ordenó instrumentar un acta circunstanciada a efecto de verificar si en el portal de internet del Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación existía información relativa a la revista denominada “Líder” y/o “Líder México”.

Aunado a lo anterior, se ordenó realizar el siguiente requerimiento.

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Revista denominada “LÍDER” y/o “LÍDER MÉXICO”	Imposibilidad de notificación	Sin respuesta

VI. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de veintisiete de abril del año en curso se ordenó realizar el siguiente requerimiento.

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Revista denominada “LÍDER” y/o “LÍDER MÉXICO”	Imposibilidad de notificación	Sin respuesta

VII. ESCRITO DE ALCANCE DE QUEJA. El veintiocho de abril del año en curso, se recibió escrito firmado por Rafael Ángel Lecón Domínguez, en alcance a su escrito inicial de denuncia, mediante el cual señaló más ubicaciones en las que se difunde la propaganda denunciada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

VIII. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de veintiocho de abril del año en curso, se tuvo por recibido el escrito referido en el numeral que antecede y se ordenó requerir a la Oficialía Electoral de este Instituto que certificara la existencia de los anuncios estáticos denunciados.

IX. ESCISIÓN. Mediante escrito presentado por el Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en el estado de Guerrero y el representante propietario de dicho instituto político ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero se denunció, entre otras cuestiones, **la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, derivado de:

- ❖ El despliegue de una campaña publicitaria masiva y generalizada en el estado de Guerrero, consistente en una serie de pintas de bardas en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, en varios puntos de esa ciudad.
- ❖ La presunta contratación y difusión de un anuncio espectacular que promociona a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
- ❖ El llamado al desarrollo de una asamblea informativa en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, a celebrarse el dieciséis de abril del presente año, en las canchas de la Colonia Emiliano Zapata del municipio de Acapulco, Guerrero.
- ❖ La existencia de elementos gráficos colocados en unidades de transporte público, vehículos y casas particulares, lonas, adheribles en paredes, microperforado en transporte público, a efecto de beneficiar a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.
- ❖ La reproducción masiva del *hashtag* #EsClaudia y de la frase *Para que siga la Transformación*.

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

Por lo anterior, solicitó que *se deben retirar los espectaculares y se borren las bardas denunciadas, así como también se ordene la no repetición de las conductas*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

y prohíba la difusión de cualquier publicidad que promueva la imagen de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

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

Dicha queja dio origen al procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/RD/OPL/GRO/166/2023** y mediante proveído de dos de mayo del año en curso, se ordenó la escisión al presente procedimiento de la conducta denunciada relacionada con la presunta contratación y difusión de un anuncio espectacular que promociona a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

X. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de tres de mayo del año en curso, se tuvo por recibida la documentación referida en el numeral que antecede y se ordenó requerir a la Oficialía Electoral de este Instituto que certificara la existencia de los anuncios estáticos denunciados.

Aunado a lo anterior se ordenó realizar el siguiente requerimiento.

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Servicio de Administración Tributaria por conducto de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Correo electrónico 04/05/2023	16/05/2023

XI. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de doce de mayo del año en curso, se ordenó realizar los siguientes requerimientos:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación	INE-UT/03619/2023 15/05/2023	16/05/2023
Dirección General de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México	INE-UT/03620/2023 16/05/2023	17/05/2023

XII. ESCRITO DE ALCANCE DE QUEJA. El doce de mayo del año en curso, se recibió escrito firmado por Rafael Ángel Lecón Domínguez, en alcance a su escrito inicial de denuncia, mediante el cual señaló más ubicaciones en las que se difunde la propaganda denunciada.

XIII. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de dieciséis de mayo del año en curso, se tuvo por recibido el escrito referido en el numeral que antecede y se ordenó requerir a la oficialía electoral de este Instituto que certificara la existencia de los anuncios estáticos denunciados.

XIV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de diecisiete de mayo del año en curso, se ordenó realizar el siguiente requerimiento de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
LÍDER EN POLÍTICA Y NEGOCIOS, S.A. DE C.V.	Imposibilidad de notificación	Sin respuesta

XV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de veintitrés de mayo del año en curso, se ordenó realizar el siguiente requerimiento de información:

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
LÍDER EN POLÍTICA Y NEGOCIOS, S.A. DE C.V.	INE-UT/03932/2023 25/05/2023	30/05/2023
Jefa de Gobierno de la Ciudad de México	INE-UT/03933/2023 24/05/2023	26/05/2023
Secretario de Gobernación	INE-UT/03934/2023 24/05/2023	25/05/2023

Aunado a lo anterior, se solicitó a la Oficialía Electoral de este Instituto la certificación de los vínculos electrónicos señalados por el Secretario de Gobernación y la Jefa de Gobierno en sus escritos de deslinde.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Rafael Ángel Lecón Domínguez denunció 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; y Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación, así como de quienes resulten responsables, derivado de la presunta contratación, difusión y/o tolerancia de la aparición de propaganda política que promociona los nombres e imagen de los denunciados en estructuras de espectaculares en diferentes localidades del país.

Por su parte el Presidente de la Dirección Estatal Ejecutiva del Partido de la Revolución Democrática en el estado de Guerrero y el representante propietario de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

dicho instituto político ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, denunciaron la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida promoción personalizada de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, derivado de la presunta contratación y difusión de un anuncio espectacular que promociona a la referida servidora pública.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por Rafael Ángel Lecón Domínguez.

- 1. Documental.** Consistente en copia de la credencial de elector del quejoso.
- 2. Técnica.** Consistente en las imágenes insertas en el escrito de denuncia.
- 3. Técnica.** Consistente en los vínculos electrónicos insertos en la denuncia, los cuales solicita sean certificados por la autoridad electoral.
- 4. Documental.** Consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de las direcciones físicas señaladas en su escrito.
- 4. Presuncional.** En su doble aspecto -legal y humana-.
- 5. Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca el restablecimiento del orden constitucional y los intereses de la ciudadanía.

Pruebas aportadas por el Partido de la Revolución Democrática.

- 1. Técnica.** Consistente en imagen y vínculo electrónico relacionado con la propaganda denunciada.
- 2. Presuncional** en su doble aspecto legal y humana, consistente en lo que la autoridad pueda deducir de los hechos comprobados.
- 3. Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obren en el expediente que se forme con motivo del presente asunto.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

1. Documental pública. Consistente en escrito de deslinde presentado por el Secretario de Gobernación, por el cual manifestó:

...
ÚNICO. *El 11 de abril del presente año, es suscrito tuvo conocimiento que, en la revista denominada <<Líder México>>, se hizo uso indebido de mi nombre e imagen, y se encuentran difundiendo diversos materiales que, de igual manera, hacen uso indebido de mi nombre e imagen por diversos medios, a saber:*

...
Así, es importante mencionar que en ningún momento he autorizado ni ordenado la realización de ningún tipo de uso de mi nombre, imagen y/o cargo público, por lo que no he otorgado el consentimiento para realizar actividades en este sentido.

Aunado a ello, es merecer establecer que en ningún momento se autorizó ni mandato a realizar ningún tipo de difusión de los materiales como los previamente señalados, en donde se hace uso indebido de mi imagen y nombre, ya fuera por medio de revistas, internet, espectaculares, folletos, boletines, o diversos elementos, ni en la Ciudad de México ni en ninguna otra entidad federativa.

Ahora bien, es primordial mencionar que el suscrito entiende que la labor periodística es fundamental en la vida democrática y que gozan del derecho de libertad de expresión, por lo que las expresiones realizadas en un medio periodístico son imputables al autor de artículo y no así al suscrito.

*En consecuencia, lo conducente es presentar formal **DESLINDE** respecto de los hechos señalados, para hacer del conocimiento a esta autoridad que no ordené ni realicé ningún tipo de acción para la creación y/o difusión de los materiales que se han señalado, en donde se utiliza sin mi consentimiento y de manera indebida mi nombre, imagen y/o cargo público.*

Adicional a lo referido, se reitera a esta autoridad que el suscrito ha desplegado actos con los cuales se busca, además de deslindarme de hechos como los descritos en este curso, hacer un llamado a actuar con legalidad, dirigido hacia todas las personas; y exhortarles a que se deje de hacer uso indebido de mi nombre, imagen y cargo público.

Lo anterior, como parte de la clara intención que el suscrito tiene para evitar que se sigan repitiendo conductas como las que hoy se ponen del conocimiento de esta autoridad.

...

2. Documental pública. Consistente en escrito de deslinde presentado por el Secretario de Gobernación, por el cual manifestó:

...
ÚNICO. *El 14 de abril del presente año, el suscrito tuvo conocimiento que, el ciudadano Rafael Ángel Lecón Domínguez, presentó un escrito de queja en el que se denuncia la presunta colocación de espectaculares en diversos puntos del país, a saber:*

...
Es importante mencionar que el 12 de abril del presente año presenté formal deslinde debido a que el suscrito tuvo conocimiento del uso indebido de mi imagen, nombre y cargo por parte de la revista denominada "Líder México", en la difusión de diversos materiales, por lo que se deberá tomar en consideración.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

...

En consecuencia, de nueva cuenta se menciona que en ningún momento he autorizado ni ordenado la realización de ningún tipo de uso de mi nombre, imagen y/o cargo público, por lo que no he otorgado el consentimiento para realizar actividades en este sentido.

*En consecuencia, lo conducente es presentar formal **DESLINDE** respecto de los hechos señalados, para hacer del conocimiento a esta autoridad que no ordené ni realicé ningún tipo de acción para creación y/o difusión de los materiales que se han señalado, en donde se utiliza sin mi consentimiento y de manera indebida mi nombre, imagen y/o cargo público.*

...

3. Documental pública. Consistente en escrito de deslinde presentado por el la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por el cual manifestó:

...

El catorce de abril pasado, tuve conocimiento que se publicó un ejemplar de la Revista del país "LIDER MÉXICO", correspondiente al mes de abril del presente año, en el que inserta en portada la imagen de la suscrita y del Secretario de Gobernación, seguido del título "SUCESIÓN PRESIDENCIAL", ello, presuntamente vinculado con un artículo en páginas centrales.

*Al respecto, informo a esta autoridad que **DESCONOZCO** las inserciones y contenidos realizados en el ejemplar señalado, el origen, así como quién o quiénes son las personas involucradas en la edición, impresión y/o difusión de dichos contenidos.*

*Precisando que **NO** se solicitó a la suscrita autorización y/o consentimiento para la inserción de contenidos, edición, impresión y/o difusión del ejemplar de referencia, ni de cualquier otra acción de similar naturaleza.*

Para mayor claridad, se inserta el enlace que lleva al sitio web de la aludida revista, en el que se hace referencia a la portada descrita en párrafos previos, mismo que contextualiza la obligación de la suscrita de manifestar el presente deslinde: <https://revistalidERMexico.com>

*Por lo expuesto, con el ánimo de confirmar mi convicción de acatar todas las disposiciones jurídicas, incluidas las relativas a la materia electoral, en el entendido de que actualmente ejerzo un cargo público de elección popular de la mayor relevancia, como lo es, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en tiempo y forma **me deslindo formalmente** ante dicha autoridad administrativa electoral de todo lo relacionado con la inserción de contenidos, edición, impresión y/o difusión del ejemplar de referencia o cualquier acto relacionado con este.*

...

*Por lo razonado, me dirijo a ustedes para **DESLINDARME** de los hechos a los cuales he hecho referencia. Esto, en aras de la salvaguarda de los principios y normas que rigen la función electoral y para lograr el respeto irrestricto a las disposiciones en la materia, las cuales siempre he buscado observar de forma íntegra y razón por la cual pongo en su conocimiento lo antes referido.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Reiterando que, respecto de los hechos que se ponen a su consideración, la suscrita niega de forma categórica y rotunda que tenga algo que ver con los hechos detallados, por lo que se pide la intervención de este Instituto Nacional Electoral para evitar algún posible daño o transgresión en la materia.

...

4. Acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/117/2023 instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, mediante la cual se certificó el contenido de los vínculos electrónicos aportados por el quejoso.

5. Documental pública consistente en el oficio INE/CNCS-FRIJ/0429/2023, mediante el cual el Encargado del Despacho de la Coordinación Nacional de Comunicación Social informó que la revista LÍDER y/o LÍDER MÉXICO no forman parte del Catálogo Nacional de Medios Impresos e Internet en su versión 2021, 2022 y 2023.

6. Acta circunstanciada instrumentada el veinte de abril del año en curso por personal adscrito a la Unidad Técnica mediante la cual se verificó si en el portal de internet del Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación existía información relativa a la revista denominada “Líder” y/o “Líder México”

7. Documental pública consistente en escrito signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno, mediante el cual informó que su representada no ordenó, contrató, ni solicitó directamente o a través de alguna persona física o moral la colocación de los anuncios espectaculares denunciados.

8. Documental pública consistente en oficio TEPJF-SRE-SGA-1570/2023, signado por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el cual remite la información de localización proporcionada por el Servicio de Administración Tributaria.

9. Documental pública consistente en oficio UAF/265/2023 signado por el Titular de la Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Gobernación, mediante el cual informó que no existe solicitud, petición, ni autorización relacionada con la colocación de espectaculares referidos.

10. Documental pública consistente en oficio SAF/DGAyF/1597/2023, signado por el Director General de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

México, mediante el cual informó que no se encontró registro alguno de haber realizado alguna solicitud, autorización, convenio o contrato cuyo objeto sea el diseño, producción, impresión, almacenamiento, distribución, difusión y/o publicidad mediante la colocación de espectaculares, para la revista de referencia.

11. Acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/165/2023 instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, mediante la cual se certificó el contenido de los vínculos electrónicos aportados por el Secretario de Gobernación y la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en sus respectivos escritos de deslinde.

12. Documental pública consistente en oficio 100.-224, mediante el cual el Secretario de Gobernación informó que no ha otorgado ninguna entrevista al medio de comunicación de referencia y tampoco los autorizó para el uso de su nombre, imagen y/o cargo público.

13. Documental pública consistente en escrito signado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la Jefa de Gobierno, mediante el cual informó que a su representada no le fue realizada ninguna entrevista por parte de la revista señalada.

14. Documental privada consistente en escrito signado por el representante legal de la persona moral denominada Líder en Política y Negocios S.A. DE C.V., mediante el cual informó lo siguiente:

- ❖ El anuncio espectacular al que se hace alusión corresponde a la portada de su publicación LÍDER MÉXICO LA REVISTA DEL PAÍS.
- ❖ La colocación de los espectaculares se realizó mediante la empresa CEDRELA COMERCIAL CHIAPAS S.A. DE C.V
- ❖ En ese número de la revista, el reportaje central hace alusión a varios políticos de primer nivel, sus trayectorias, logros, etc.
- ❖ No hubo una solicitud, contrato o convenio para que aparecieran los servidores públicos denunciados en dicha revista.
- ❖ Reconoce la colocación de 136 espectaculares.

15. Actas circunstanciadas mediante las cuales se verificó la existencia de los anuncios estáticos denunciados.

No	Acta
1	INE/NAY/JL/OE/002/2023
2	INE/JLE/QRO/OECIRC/002/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

3	INE/OE/JD/COAH/04/CIRC/003/2023
4	INE/OE/JLE/BCSCIRC/001/2023
5	INE/MEX/OE/19JDECIRC/05/2023
6	AC02/INE/OAX/JD01/OE/20-04-23
7	INE/BC/JD02/OE/AC03/20-04/2023
8	INE/OE/JDE10/PUE/02/20-04-2023
9	AC09/INE/PUE/JDE15-20-04-2023
10	AC01/INE/JAL/JDE13/20-04-23
11	INE/CHIH/08JDE/OE/4/2023
12	AC44/INE/SON/JLE/04-05-2023
13	INE/OE/JD05/GTO/CIRC/001/2023
14	OE/AC01/INE/JAL/JD16/04-05-23
15	INE/OE/CHIH/JD/04/CIRC/01/2023
16	INE/JLE/QRO/OE/CIRC/003/2023
17	AC16/INE/CAMP/JD02/04-05-2023
18	INE/OE/JD03/TLAX/CIRC/08-052023
19	INE/OE/JL/SLP/CIRC/001/2023
20	AC08/INE/VER/08JDE/04-05-2023
21	INE/OE/VZ/JD10/CIRC/003/2023
22	INE/OE/JD16/VER/CIRC-003/2023
23	INE/OE/CIRC/07/2023
24	INE/CHIS/JDE09/OE/003/2023
25	INE/CDM/JDE20/AC12/08/05/2023
26	INE/CDM/JDE20/AC13/18-05-2023
27	AC40/INE/MÉX/JDE25/19-05-23
28	AC06/INE/OE/JDE06/SIN/19-052023
29	INE/OE/JDE10/PUE/03/19-05-2023
30	INE/OE/JLE/BCS/CIRC/003/2023
31	INE/MÉX/JD29/VS/FOE/006/2023
32	INE/OE/JD09/MICH/CIRC/002/2023
33	INE/COL/JDE01/OE/04/2023
34	Actas sin número Referenciadas al expediente de oficialía electoral IN/DS/OE/139/2023

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ Los espectaculares denunciados son del tenor siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023



- ❖ Le persona moral denominada Líder en Política y Negocios S.A. DE C.V., informó que es la portada de su publicación LÍDER MÉXICO LA REVISTA DEL PAÍS.
- ❖ Que mediante la empresa CEDRELA COMERCIAL CHIAPAS S.A. DE C.V. contrataron la colocación de los espectaculares.
- ❖ Se colocaron 136 espectaculares.
- ❖ La Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y la Secretaría de Gobernación se deslindaron de los hechos denunciados y refirieron no haber otorgado entrevistas a la publicación.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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.**¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

1. MARCO NORMATIVO

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 por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la reputación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 Humanos² 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.³

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 ejerce⁴.

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

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en el sentido de que la libertad de expresión, ***en todas sus formas y manifestaciones*** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a

² En adelante, Corte Interamericana.

³ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

⁴ 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 legítimo⁵ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ 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.⁷

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

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

⁶ En adelante, Suprema Corte.

⁷ 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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.⁸

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 informadas⁹. (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.

Lo que lleva a concluir que, conforme al criterio jurisprudencial antes sostenido, la

⁸ SUP-JDC-1578/2016.

⁹ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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.

Prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

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

Constitución Federal.

“Artículo 134.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público [...].”

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal¹⁰, 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:

¹⁰ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente¹¹:

- La obligación de las personas servidoras públicas de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

¹¹ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

[...]

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

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

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

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

[...].”

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas servidoras públicas, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de personas servidoras públicas 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 personas servidoras públicas cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 cuestiones¹²:

- **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 neutralidad¹³.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**¹⁴.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹⁵.
- Permisiones a personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**¹⁶.
- Prohibiciones a las personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁷.
- **Especial deber de cuidado** de las personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad¹⁸.

¹² Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

¹³ 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)

¹⁴ Idem

¹⁵ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

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

- **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal¹⁹ 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 pública²⁰.

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 Ejecutivo²¹.

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**

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**²².

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a las personas servidoras públicas de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas servidoras públicas de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

²² 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 servidoras públicas 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 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 servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**²³.

Principio de neutralidad

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

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

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

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

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los

²³ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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, deber 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.**

Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

...

Artículo 3.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

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

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

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

1. ...

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

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y las personas integrantes de las dos Cámaras del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

...

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

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

...

Artículo 242.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

...

Artículo 445.

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

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

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

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 expesos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

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

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en las Jurisprudencias 4/2018 y 2/2023 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

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

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁴ 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.

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:²⁵

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

²⁴ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

²⁵ 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-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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.

En este sentido, la Sala Superior²⁶ 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

²⁶ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 políticos²⁷.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se precisó previamente, Rafael Ángel Lecón Domínguez solicitó *que se suspenda la difusión de cualquier contenido vinculado con los espectaculares denunciados, de manera que no se siga causando una afectación a los principios rectores en materia electoral.*

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática solicitó, en lo conducente, *que se deben retirar los espectaculares ...así como también se ordene la no repetición de las conductas y prohíba la difusión de cualquier publicidad que promueva la imagen de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.*

a) Material denunciado

Al respecto, de los escritos de queja, se puede advertir que los espectaculares denunciados son del tenor siguiente:



En los mismos se advierte:

- ❖ Sobre un fondo rojo las imágenes de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y Adán Augusto López Hernández, Secretario de Gobernación.
- ❖ En letras blancas las palabras “LA REVISTA DEL PAÍS LIDER MÉXICO” “Claudia Sheinbaum” y “Adán Augusto López”

²⁷ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

- ❖ En letras rojas “2024”.
- ❖ En la esquina superior un cintillo en color rojo con letras blancas que refiere “NUEVA EDICIÓN”

Ahora bien, los quejosos señalaron que dichos espectaculares se encontraban en las siguientes ubicaciones:

1. Av. Tecnológico 4250, Ladrilleras, Puente de San Cayetano, 63194 Tepic, Nayarit.
2. Santiago de Querétaro-Pedro Escobedo 144, 76246 San Isidro Miranda, Querétaro.
3. Av. Aguamilpa 858, Vistas de la Cantera, Vistas de la Cantera Etapa 1, 63173 Tepic, Nayarit.
4. 26 de marzo 1040, San Ramón, 25020 Saltillo, Coahuila.
5. Boulevard Forjadores de Sudcalifornia 4720, 23080 sobre el puente peatonal, La Paz, BCS, México.
6. Boulevard Forjadores de Sudcalifornia 310, 23080 sobre el puente peatonal frente a la tienda de Autopartes el Progreso, La Paz, BCS, México.
7. Avenida Mario Colín, Tlalnepantla de Baz, Estado de México, frente a Liverpool.
8. 5 de mayo 2020, La piragua, justo en la glorieta, 68310, San Juan Bautista Tuxtepec, Oaxaca.
9. Boulevard Lázaro Cárdenas 12-1651, 21389, Mexicali, Baja California.
10. Sin nombre No. 245 37, El Molinito, 72197, Tlaxcalancingo, Puebla.
11. Boulevard Periférico Ecológico 72776, Cholula de Rivadavia, Puebla.
12. La Huizachera, sobre casa verde en el servicio Diagsa Automotriz 75718, Tehuacán, Puebla.
13. Periférico Sur, entre 8 de Julio y Adolf Horn (frente a la estación 8 de Julio), San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.
14. Avenida Francisco Sarabia 1298, 21000, Mexicali, Baja California, frente a la central de autobuses Mexicali.
15. Boulevard Adolfo López Mateos 0-901, 21010, Mexicali, Baja California.
16. Boulevard Fuentes Mares 1001-12401, 31964, Chihuahua, Chihuahua.
17. Boulevard López Mateos, frente a la plaza la Cachanilla, en el puente peatonal, Mexicali, Baja California.
18. Boulevard Jesús García Morales, 83224, Hermosillo, Sonora.
19. Boulevard Torres Landa Pte. León, Guanajuato.
20. Anillo Periférico Sur Manuel Gómez Morán, entre paseo lagos y paseo golondrinas, colonia paseo de los lagos, 45615, San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

21. Avenida Xochimilco, entre Presidente Carranza y Boulevard Revolución, 27080, Torreón, Coahuila de Zaragoza.
22. Av. Ejercito Nacional 8415, Partido Iglesias, 32528, Cd Juárez, Chih.
23. Calle Zacatecas, 32580, Ciudad Juárez, Chihuahua.
24. Av. Vicente Guerrero 16, Progreso, 39050, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.
25. Lateral Carretera México Querétaro, San Isidro Miranda, 76246, Querétaro.
26. Avenida Luis D. Colosio, Ciudad del Carmen, 24139, Campeche.
27. Carretera Tlaxcala-Santa Anita Huiloac, cruce con Sor Juana Inés de la Cruz (debajo de la pista), Tlaxcala.
28. Avenida Mariano Jiménez 1634, 78280, SLP (estructura dentro de Aurora Centro de Trabajo para la Justicia y la Paz A.C.)
29. C. Lázaro Cárdenas 760, Col. Badillo, 91190 Xalapa-Enríquez, Ver.
30. Col. Badillo 91190 Xalapa-Enríquez, Ver.
31. Av. Lázaro Cárdenas 454, INFONAVIT Pomona, 91049, Xalapa-Enríquez, Ver
32. Barbacoa de Borrego EL TIO, 94952 Peñuela, Ver.
33. Autopista Veracruz-Cardel, Río Medio II, 91692, Veracruz.
34. Autopista Veracruz-Cardel, Río Medio II. 91692, Veracruz.
35. Avenida Maestros Veracruzanos 3, 91040, Xalapa, Veracruz.
36. Carretera Tuxtla Gutiérrez-Tonalá, 29020, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
37. Calle Libramiento Sur Poniente 2094, 29060, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas.
38. Calzada General Ignacio Zaragoza, 09180, Iztapalapa, CDMX.
39. Centro Comercial Acapulco, Av. Cuauhtémoc 500, Local 3 y 4, Mz. 1. Marroquín, 39640 Acapulco de Juárez, Gro.
40. Ayutla 36, Progreso, 39050, Chilpancingo de los Bravos, Gro.
41. Ermita Zaragoza, 09180, Ciudad de México, CDMX.
42. Manzana 028, Xaltipac, 56346 Chimalhuacán, Méx.
43. Av Insurgentes 1406, Sembradores de la Amistad, 82140 Mazatlán, Sin.
44. Priv. Alejandra SN, Santiago Momoxpan, Alvaro Obregón, 72710 Puebla, Pue.
45. C. Nayarit 1250, Las Garzas, 23079 La Paz, B.C.S.
46. Av. Nezahualcóyotl 731, Alameda Oriente, 57300 Nezahualcóyotl, Méx.
47. México 37 554, Periodista, 60128 Uruapan, Mich.
48. A Chapala 172-554, La Duraznera, 45580 San Pedro Tlaquepaque, Jal.
49. Lib. Ote. Ejército Mexicano, Las Haciendas, Colima, Col.
50. Colima-Tecoman, Costeño, Colima, 28060 Colima, Col.

b). ACTOS CONSUMADOS.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la publicidad denunciada localizada en las siguientes ubicaciones, **ya no se encontraba** cuando el personal de las diversas Juntas Distritales o Locales acudió a certificar su existencia.

No	Ubicación	Acta
1	Boulevard Forjadores de Sudcalifornia 310, 23080 sobre el puente peatonal frente a la tienda de Autopartes el Progreso, La Paz, BCS , México.	INE/OE/JLE/BCS CIRC/001/2023
2	Avenida Mario Colin, Tlalnepantla de Baz, Estado de México , frente a Liverpool.	INE/MEX/OE/19JDE CIRC/05/2023
3	Periférico Sur, entre 8 de Julio y Adolf Horn (frente a la estación 8 de Julio), San Pedro Tlaquepaque, Jalisco.	AC01/INE/JAL/JDE13/20-04-23
4	Boulevard Adolfo López Mateos 0-901, 21010, Mexicali, Baja California .	INE/BC/JD02/OE/AC03/20-04/2023
5	Avenida Xochimilco, entre Presidente Carranza y Boulevard Revolución, 27080, Torreón, Coahuila de Zaragoza.	Sin número Expediente de oficialía electoral IN/DS/OE/139/2023
6	Calle Zacatecas, 32580, Ciudad Juárez, Chihuahua.	INE/OE/CHIH/JD/04/CIRC/01/2023
7	C. Lázaro Cárdenas 760, Col. Badillo, 91190 Xalapa-Enríquez, Ver.	AC08/INE/VER/08JDE/ 04-05-2023
8	Col. Badillo 91190 Xalapa-Enríquez, Ver.	AC08/INE/VER/08JDE/ 04-05-2023
9	Barbacoa de Borrego EL TIO, 94952 Peñuela, Ver.	INE/OE/JD16/VER/CIRC-003/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

10	Autopista Veracruz-Cardel, Río Medio II, 91692, Veracruz.	INE/OE/CIRC/07/2023
11	Calzada General Ignacio Zaragoza, 09180, Iztapalapa, CDMX.	INE/CDM/JDE20/AC12/08/05/2023
12	Ermida Zaragoza, 09180, Ciudad de México, CDMX.	INE/CDM/JDE20/AC13/18-05-2023
13	Manzana 028, Xaltipac, 56346 Chimalhuacán, Méx.	AC40/INE/MÉX/JDE25/19-05-23
14	Av Insurgentes 1406, Sembradores de la Amistad, 82140 Mazatlán, Sin.	AC06/INE/OE/JDE06/SIN/19-05-2023
15	Priv. Alejandra SN, Santiago Momoxpan, Alvaro Obregón, 72710 Puebla, Pue.	INE/OE/JDE10/PUE/03/19-05-2023
16	C. Nayarit 1250, Las Garzas, 23079 La Paz, B.C.S.	INE/OE/JLE/BCS/CIRC/003/2023
17	Av. Nezahualcóyotl 731, Alameda Oriente, 57300 Nezahualcóyotl, Méx.	INE/MÉX/JD29/VS/FOE/006/2023
18	Colima-Tecoman, Costeño, Colima, 28060 Colima, Col.	INE/COL/JDE01/OE/04/2023
19	Av. Aguamilpa 858, Vistas de la Cantera, Vistas de la Cantera Etapa 1, 63173 Tepic, Nayarit.	INE/JLE/QRO/OE CIRC/002/2023

En ese sentido, de las constancias que obran en el expediente, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 Superior²⁸ 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.

c) CASO CONCRETO (PUBLICIDAD DISPONIBLE)

Ahora bien, mediante las siguientes actas circunstanciadas, se constató la existencia de los espectaculares denunciados:

No	Acta
1	INE/NAY/JL/OE/002/2023 19/04/2023
2	INE/JLE/QRO/OE/CIRC/002/2023 19/04/2023
3	INE/OE/JD/COAH/04/CIRC/003/2023 19/04/2023
4	INE/OE/JLE/BCS CIRC/001/2023 20/04/2023
5	AC02/INE/OAX/JD01/OE/20-04-23 20/04/2023
6	INE/BC/JD02/OE/AC03/20-04/2023 20/04/2023
7	INE/OE/JDE10/PUE/02/20-04-2023 20/04/2023
8	AC09/INE/PUE/JDE15-20-04-2023 20/04/2023
9	INE/CHIH/08JDE/OE/4/2023 20/04/2023
10	AC44/INE/SON/JLE/04-05-2023

²⁸ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

	04/05/2023
11	INE/OE/JD05/GTO/CIRC/001/2023 04/05/2023
12	OE/AC01/INE/JAL/JD16/04-05-23 04/05/2023
13	INE/OE/CHIH/JD/04/CIRC/01/2023 04/05/2023
14	Sin número Expediente de oficialía electoral IN/DS/OE/139/2023 08/05/2023
15	INE/JLE/QRO/OE/CIRC/003/2023 04/05/2023
16	AC16/INE/CAMP/JD02/04-05-2023 04/05/2023
17	INE/OE/JD03/TLAX/CIRC/08-05- 2023 08/05/2023
18	INE/OE/JL/SLP/CIRC/001/2023 04/05/2023
19	INE/OE/VZ/JD10/CIRC/003/2023 04/05/2023
20	INE/OE/CIRC/07/2023 04/05/2023
21	INE/CHIS/JDE09/OE/003/2023 04/05/2023
22	Sin número Expediente de oficialía electoral IN/DS/OE/139/2023 04/05/2023
23	INE/OE/JD09/MICH/CIRC/002/2023 19/05/2023
24	INE/COL/JDE01/OE/04/2023 18/05/2023

Respecto de dichos materiales, 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, por sí solo, el material denunciado constituye presuntamente **publicidad de una revista relacionada con su actividad periodística**, a través de la cual se da a conocer la “NUEVA EDICIÓN” de “LA REVISTA DEL PAÍS”, lo cual está amparado en la libertad de expresión, en su vertiente de libertad comercial protegida constitucionalmente, al no existir elemento en el expediente que apunte a una conclusión en sentido distinto.



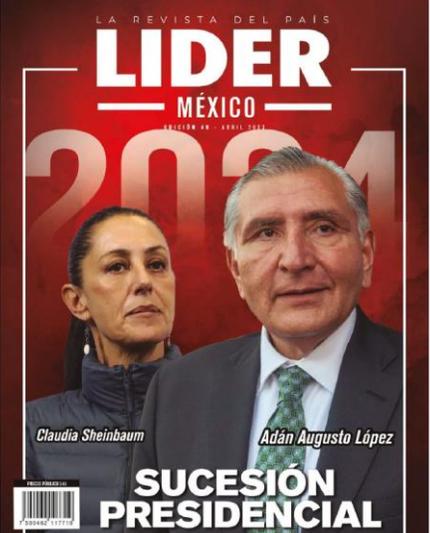
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

En efecto, de las constancias que obran en el expediente, se advierte que la publicidad difundida a través de espectaculares corresponde con la revista denominada "LÍDER MÉXICO LA REVISTA DEL PAÍS" como se advierte de las siguientes imágenes:

Portada de la revista aportada por la persona moral	Espectaculares denunciados
	

Lo cual es coincidente con lo señalado por la persona moral denominada Líder en Política y Negocios S.A. DE C.V., que señaló que el anuncio espectacular al que se hace alusión corresponde con la portada de su publicación LÍDER MÉXICO LA REVISTA DEL PAÍS.

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 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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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 publicación LÍDER MÉXICO LA REVISTA DEL PAÍS, debe considerarse amparada por la libertad comercial que tiene dicho medio de comunicación, así como en su libertad de expresión de difundir opiniones.

Al respecto, 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;²⁹ 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:³⁰
 - 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.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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.³¹

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

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.**

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.

Ahora bien, el Partido de la Revolución Democrática, solicitó que...*se ordene la no repetición de las conductas y prohíba la difusión de cualquier publicidad que promueva la imagen de la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México...*

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta igualmente **improcedente**, ya 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 ilicitud.

Además, se destaca que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, **se deslindó** de la inserción, contenidos, edición, impresión y/o difusión del material denunciado.

³¹ Beltrán y Cruces, Raúl, *Op.cit.* p 59.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

En efecto, las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.³²

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

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

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:³³

- 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.

³² Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

³³ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

En el caso, si bien se encuentra acreditada la colocación de diversos espectaculares como el denunciado, no existe constancia en autos indicio de que se realizaran nuevas conductas como las denunciadas.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación que adopte la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.

d) USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial 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, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, incisos b) y c)** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el uso indebido de recursos públicos en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO inciso d)** de la presente resolución.

TERCERO. Se instruye al Encargado de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendientes a notificar la presente determinación.

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnada 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-95/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/139/2023

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