



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR QUE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DICTA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE UT/SCG/PE/PAN/JL/ZAC/180/2023.<sup>1</sup>**

Con el debido respeto a mis colegas que integran la Comisión de Quejas y Denuncias, emito **VOTO PARTICULAR** en el procedimiento especial sancionador registrado con la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/ZAC/180/2023**, al disentir de la decisión tomada por la mayoría de determinar **improcedente** tanto el dictado de la medida cautelar, como de la tutela preventiva solicitadas, por lo siguiente:

El procedimiento inicia a partir de la denuncia formulada por el Partido Acción Nacional, en contra de diversos servidores públicos<sup>2</sup> y del partido político MORENA (por *culpa in vigilando*), por la probable realización de actos anticipados de precampaña y campaña; la supuesta promoción personalizada y el presunto uso indebido de recursos públicos, en relación con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 próximo a iniciar, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

Entre las personas del servicio público denunciadas, se encuentra el presidente del Senado de la República, **Ricardo Monreal Ávila** (en quien se centra la materia de este procedimiento)<sup>3</sup> por el probable uso indebido de recursos públicos, la presunta promoción personalizada y supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, con motivo de la **difusión de propaganda** a través de la **pinta de 7 bardas** con la leyenda "*Ricardo Monreal nos une*" y "*Todos con Monreal ¡Presidente!*", en el Estado de Zacatecas.

La publicidad denunciada, es la siguiente:

<sup>1</sup> Acuerdo Núm. **ACQyD-INE-96/2023**, de dos de junio de dos mil veintitrés.

<sup>2</sup> A Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de Gobierno de la Ciudad de México; a Adán Augusto López Hernández, secretario de Gobernación; y a Ricardo Monreal Ávila, presidente del Senado de la República.

<sup>3</sup> Ello, dado que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto ordenó **escindir** las conductas del resto de las personas servidoras públicas denunciadas con la con la finalidad de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Domicilio	Imagen	¿Permanece la pinta? <sup>4</sup>
<p>Segunda de los Barones 158B, Valle del Conde, 98612 Guadalupe, Zac. (<a href="https://www.google.com/maps?q=22.761382,-102.4982317&amp;z=17&amp;hl=es">https://www.google.com/maps?q=22.761382,-102.4982317&amp;z=17&amp;hl=es</a>)</p>		<p>Si</p>
<p>Calzada Héroes de Chapultepec frente a la Secretaria del bienestar, en el municipio de Zacatecas, Zac.</p>		<p>Si</p>
<p>Av. Prolongación la Fe, Colonia África, Guadalupe, Zacatecas (Av. La Fe 41, África, 98615 Guadalupe, Zac.) (<a href="https://maps.google.com/maps?q=22.7709339%2C-102.5052484&amp;z=17&amp;hl=es">https://maps.google.com/maps?q=22.7709339%2C-102.5052484&amp;z=17&amp;hl=es</a>)</p>		<p>Si</p>
<p>Av Condesa 28B, Valle del Conde, 98612 Guadalupe, Zac. (<a href="https://maps.google.com/maps?q=22.7592113%2C-102.501608&amp;z=17&amp;hl=es">https://maps.google.com/maps?q=22.7592113%2C-102.501608&amp;z=17&amp;hl=es</a>)</p>		<p>Si</p>




<sup>4</sup> Conforme a lo certificado por la Oficialía electoral del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Domicilio	Imagen	¿Permanece la pinta? <sup>4</sup>
Carretera a Ciudad Cuauhtémoc a la altura de la UTZAC, comunidad de Cieneguitas, Guadalupe, Zacatecas		Si
La Escondida, Lote 3, manzana 75, zona 2 Zacatecas, Zacatecas		Si
Poblado la Escondida. Lote 3, manzana 75, zona 2, Zacatecas, Zacatecas		Si

Por lo anterior, la persona denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares con el propósito de:

1. *Hacer cesar las conductas que se denuncian, y*
2. *Ordenar en tutela preventiva, que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por si o a través de interpósita persona,*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

*todo tipo de actos que puedan generar un posicionamiento desmedido de la denunciada y contrario a la norma.<sup>5</sup>*

Para la mayoría de mis colegas, el dictado de la **medida cautelar** es **improcedente**, en esencia, porque *“...de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que si bien es cierto que los hechos denunciados acontecieron con anterioridad, esta Comisión al día de la fecha, ya emitió un pronunciamiento relacionado a los hechos denunciados, a través del Acuerdo ACQyD-INE-94/2023, mediante el cual, entre otras cuestiones, se ordenó vincular al partido político MORENA, a efecto de que conmine a su militancia en general, así como a los simpatizantes y a las y los posibles aspirantes y a cualquier otra persona funcionaría, que se abstengan, entre otras conductas, de la pinta de bardas con frases alusivas que manifieste aspiraciones de participar como candidatas o candidatos a algún puesto de elección popular, con miras a posicionarles respecto al proceso electoral federal 2023-2024.”<sup>6</sup>*

Es decir, en concepto de la mayoría, la improcedencia descansa en el hecho de que ya existe un pronunciamiento por parte de la Comisión de Quejas (en el acuerdo citado anteriormente) entre otras, por conductas relacionadas con la pinta de bardas en favor de aspirantes a la Presidencia de la República por el partido político MORENA; razón por la cual, al haber sido *“previamente”* analizada dicha conducta, la pretensión del partido denunciante se cumplimentó respecto de la propaganda materia de la petición.

Por cuanto hace a la **tutela preventiva**, se sostiene que no se justificaba su dictado ya que, de un análisis preliminar respecto a las pintas denunciadas, ya existe un pronunciamiento por parte de esta Comisión, y porque bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre **hechos futuros de realización incierta**.

Las razones de mi disenso son las siguientes:

---

<sup>5</sup> Pág. 38 del escrito de denuncia, incoado por la Ing. Verónica Alamillo Ortiz, en su carácter de presidenta del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de Zacatecas.

<sup>6</sup> Página 33 del Acuerdo Núm. ACQyD-INE-96/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

## I. RESPECTO A LA MEDIDA CAUTELAR:

En mi opinión, **sí era procedente** el dictado de la medida cautelar, a efecto de **ordenar a MORENA el retiro de la propaganda** denunciada, presuntamente ilícita con manifestaciones de apoyo a favor de Ricardo Monreal Ávila, persona aspirante de dicho partido político a la candidatura presidencial; en virtud del posible beneficio que le representa, porque:

- a) La medida cautelar dictada en el acuerdo ACQyD-INE-94/2023, se subraya, fue de **tipo preventiva**, la cual *“...se concibe como una protección en contra del peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección, las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo”*.<sup>7</sup>

Lo anterior significa que la tutela preventiva busca el efecto de **evitar** que el posible daño se reproduzca, a fin de que no se vulneren de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo, **incluso previo al inicio del proceso electoral**.

Por ello, en ese asunto, se dictó este tipo de medida, pues tuvo como propósito el impedir la **repetición (en el futuro)** de diversos actos posiblemente lesivos, analizados y evidenciados en el acuerdo, realizados de manera **sistemática, reiterada y continua** por múltiples personas del servicio público que ya se ostentan públicamente como **posibles aspirantes** a un cargo de elección popular y, de las cuales, se detectó, además, un **incremento** de casos; lo que justificó la urgencia en el dictado de la medida cautelar.

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 14/2015, de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

- b) Es importante precisar que los hechos denunciados (en el caso, la pinta de bardas en el Estado de Zacatecas) **acontecieron con anterioridad** a que esta Comisión dictara la tutela **preventiva** en el acuerdo ACQyD-INE-94/2023.

Este aspecto se considera relevante porque, por un lado, los efectos de esa orden se surtieron a partir de la notificación respectiva, cuando **se vinculó al partido político MORENA**, para que conminara a su militancia en general, así como a los simpatizantes y a las y los posibles aspirantes y a cualquier otra persona funcionaria, que se abstuvieran, entre otras, de las conductas denunciadas; y, por otro lado, porque desde que se colocaron las bardas en los domicilios precisados en el acuerdo aprobado, al día de hoy, inclusive, **se continúa generando** el posible posicionamiento anticipado de las personas que, de manera pública y abierta, ya se han presentado como aspirantes a la candidatura presidencial.

**Es decir, desde mi óptica, el acuerdo ahora aprobado por la mayoría, parte de una premisa inexacta al considerar que la tutela preventiva dictada en aquel asunto es suficiente para evitar que el posible daño se reproduzca; cuando lo cierto es que los efectos y alcances jurídicos particulares del tipo de tutela dictada son insuficientes para inhibir este tipo de conductas.**

- c) Además, como se puede advertir de la lectura de las leyendas contenidas en la publicidad denunciada ("**Ricardo Monreal** nos une" y "**Todos con Monreal ¡Presidente!**"), de manera preliminar se advierte la referencia al proceso electoral presidencial y, en algunos casos, la identificación clara, con nombre y apellido, de la persona aspirante.

De ahí la importancia de ir eliminando los actos presuntamente ilícitos. Si bien es cierto que lo anterior, por sí solo, podría considerarse insuficiente para tener por acreditada una infracción, también lo es que corresponderá a la jurisdicción en el fondo del asunto determinar si de la valoración integral, sistemática y contextual de las conductas atribuidas a Ricardo Monreal en diversas denuncias, existe o no una estrategia a nivel nacional para posicionar su nombre, imagen y trayectoria; alguna referencia, velada



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

o explícita, a sus aspiraciones electorales, o en su caso, si buscó aprovechar su carácter de servidor público con fines electorales.

Lo relevante para el caso, es que existe un deber de la autoridad administrativa, incluyendo en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral, ya que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan;<sup>8</sup> por lo que la inminencia de la repetición de conductas posiblemente infractoras de la normativa, en sede cautelar, hace patente la protección de los derechos.

- d) En esa virtud, considero que **sí era necesario** tomar acciones concretas que le dieran **eficacia** al dictado de la multicitada tutela preventiva, puesto que de los documentos básicos del partido político MORENA,<sup>9</sup> así como de lo previsto por la Ley General de Partidos Políticos, los partidos políticos tienen el **deber de vigilar** que su conducta y la de sus militantes se adecue a las leyes establecidas.

Es imperativo que el partido político se haga cargo no solo de llamar a sus militantes y simpatizantes a conducirse por los canales legales, sino también como ente de interés público, debe realizar acciones tendentes a detener el posible daño derivado de la publicidad desplegada en apoyo de **sus aspirantes**; misma que, en algunos casos, ha sido reconocida por simpatizantes o militantes de MORENA, que actualmente ocupan cargos públicos y que, incluso, públicamente **se han manifestado a favor de alguna** de las personas que aspiran a la Presidencia de la República.

Lo anterior, sin desconocer que Ricardo Monreal Ávila presentó escrito de deslinde en relación con la autoría de difusión de propaganda a través de bardas, en las que se difunden mensajes de apoyo y su nombre; pero reconociendo que esta medida no ha tenido el efecto deseado por esta

<sup>8</sup> Criterio sostenido en el SUP-REP-64/2023 y acumulado.

<sup>9</sup> Del artículo 2 de sus Estatutos, así como en su Declaración de principios, se establece que *el partido político se concibe como un partido cuyo objetivo superior es la transformación democrática y pacífica del país, que exige de manera obligatoria la **formación ética y política para todas y todos sus militantes y simpatizantes, con énfasis particular en quienes aspiren a una candidatura y a quienes pretendan desempeñar cargos de dirección en el partido, y el comportamiento de sus miembros bajo principios éticos y valores humanos.***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

autoridad, ya que lejos de inhibir este tipo de conductas, se advierte que ha incrementado, no sólo en bardas, sino en lonas y otros elementos que están posicionando a la y los aspirantes del partido político MORENA.

En esa virtud, después de ver el cúmulo de elementos contextuales de los hechos frente a las aspiraciones a la candidatura presidencial vinculadas con el partido político MORENA, estimo que estamos en condiciones de dotar de **eficacia** a las medidas cautelares.

Maxime, cuando el análisis integral y contextual de diversos hechos denunciados en múltiples procedimientos, ha permitido a esta autoridad sostener, de manera preliminar, la existencia de una probable estrategia de comunicación política que busca posicionar a algunas de las personas que públicamente han manifestado su intención por competir por Presidencia de la República, con un doble efecto, tanto al interior del partido Morena para posicionarse como ganador de la candidatura, como al exterior posicionando a la y los aspirantes con ventaja en la competencia por la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

## II. POR CUANTO HACE A LA TUTELA PREVENTIVA:

Desde mi perspectiva, en el análisis de este apartado en vez de considerar que se trataba de actos futuros de realización incierta, debió de **reiterarse la tutela preventiva** dictada en el acuerdo ACQyD-INE-94/2023, con especial énfasis del llamado al denunciado, para dejar de tolerar este tipo de actos que podrían transgredir diversas disposiciones.

Ello, porque como se ha precisado anteriormente, se ha detectado de manera sistemática, reiterada y continua, un incremento de propaganda de diversa índole (bardas, espectaculares, lonas, artículos utilitarios, entre otros), a favor de múltiples personas del servicio público (incluido el ahora presidente del Senado de la República) con la aparente finalidad de posicionarse frente al electorado de cara al inicio del próximo proceso electoral federal, lo que puede afectar gravemente los principios de legalidad, imparcialidad, equidad y neutralidad.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

En ese sentido, a *contrario sensu*, se cuentan con elementos que nos permiten suponer que en el futuro se ejecutarán acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normativa en la materia, que atenten contra el orden jurídico.

En suma, a juicio de la suscrita, resultaba procedente el dictado de la medida cautelar a efecto de eliminar las pintas de bardas denunciadas, sobre todo si se considera que se desconoce a las personas responsables de la colocación de esta propaganda. Por ello, era necesario ordenarle al citado partido político, como corresponsable de conducir las actividades de sus militantes y simpatizantes dentro de los causes legales, tomar acciones específicas mediante el retiro de la propaganda denunciada, para darle **eficacia** a la decisión asumida por la Comisión de Quejas en el acuerdo ACQyD-INE-94/2023, como una respuesta del interés público por cuidar el interés social.

Por lo expuesto, se emite el presente **voto particular**.

**CONSEJERA ELECTORAL**

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

