



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADAS POR SALOMÓN CHERTORIVSKI WOLDERBERG Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, EN SU CALIDAD DE JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, POR LA PROBABLE REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS CON EL PROPÓSITO DE POSICIONARSE ANTE EL ELECTORADO, PROMOCIÓN PERSONALIZADA CON FINES ELECTORALES Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD, IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 Y SUS ACUMULADOS.**

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

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

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR  
UT/SCG/PE/SCW/CG/305/2023**

**I. Denuncia.** El diecisiete de junio de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por Salomón Chertorivski Woldernberg quien, por propio derecho, denunció lo siguiente:

- a) La presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos con el propósito de posicionarse ante el electorado, promoción personalizada con fines electorales y vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda**, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, en calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por la celebración del evento denominado *Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México*, celebrado el quince de junio de la presente anualidad, en el Monumento a la Revolución.

Lo anterior, porque, a dicho del quejoso, en dicho evento, la denunciada pronunció frases como: **"No es un adiós, sino es el inicio de una decisiva etapa en el futuro de nuestra patria"; "dejo la jefatura de gobierno para buscar ser la primera mujer que encabece los destinos de la nación"; "ni un paso atrás en la transformación, vamos al encuentro con el pueblo de México", "Para dar continuidad a la cuarta transformación de la república, para hacer realidad que una mujer encabece los destinos de la nación", "dejo la jefatura de gobierno para buscar ser la primera mujer**



**que encabece los destinos de la nación”, “dejo la gran tarea de gobernar para salir a encontrarme con el pueblo de México, para dar continuidad a la cuarta transformación”, “México ya no se escribe con M de machismo, sino con M de madre y M de mujer” y “¿Me van a acompañar en esta hazaña de la república, para hacer realidad que una mujer encabece los destinos de la nación?”**, con las que, a juicio del quejoso, hacen una clara alusión a sus aspiraciones de suceder la presidencia para el periodo electoral 2024-2030, aunado a que el evento fue realizado en su calidad de jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en días y horas hábiles.

- b) La presunta **culpa in vigilando**, atribuible a MORENA, derivado de las conductas que se atribuyen a la persona denunciada, en su calidad de persona del servicio público

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, a efecto de *llevar a cabo las acciones necesarias para impedir que la jefa de Gobierno continúe con su probada conducta violatoria de la legislación electoral y los principios constitucionales y democráticos.*

**II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares.** El día diecinueve siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/SCW/CG/305/2023**; ordenándose lo siguiente:

- Admitir a trámite la queja, reservar lo conducente al emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- La acumulación de dicha queja al expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados, al versar, esencialmente, sobre uno de los hechos denunciados ahí denunciados y existir conexidad en la causa.
- Por lo que hacía a las diligencias, se determinó estar a lo ordenado en el punto NOVENO del acuerdo de catorce de junio de dos mil veintitrés, dictado en el UT/SCG/PE/KLR/CG/281/2023, por el que se solicitó información al Gobierno de la Ciudad de México, sobre el evento materia de denuncia; así como, en lo solicitado en el punto SEXTO del acuerdo de la misma fecha, emitido en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y su acumulado UT/SCG/PE/JAM/CG/280/2023, por el que solicitó información a la Asamblea Legislativa de esta Ciudad, sobre la licencia y/o renuncia que, en su caso presentó la persona denunciada.
- Solicitar información a MORENA y a la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de México, proporcionaran diversa información relacionadas con el evento denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

- Finalmente, se solicitó a la Oficialía Electoral, certificara la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por la parte quejosa.

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR  
UT/SCG/PE/PRD/CG/311/2023**

**III. Denuncia.** El veintiuno de junio de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció lo siguiente:

- a) La presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, en calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por la celebración del evento denominado *Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México*, celebrado el quince de junio de la presente anualidad, en el Monumento a la Revolución.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares, *a fin de que se elimine de las cuentas de Claudia Sheinbaum Pardo y de la Jefatura de Gobierno, toda publicación relacionada con el evento denunciado.*

**IV. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares.** El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/311/2023**; ordenándose lo siguiente:

- Admitir a trámite la queja, reservar lo conducente al emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- La acumulación de dicha queja al expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados, al versar, esencialmente, sobre uno de los hechos denunciados ahí denunciados y existir conexidad en la causa.
- Por lo que hacía a las diligencias, se determinó estar a lo ordenado en el punto NOVENO del acuerdo de catorce de junio de dos mil veintitrés, dictado en el UT/SCG/PE/KLR/CG/281/2023, por el que se solicitó información al Gobierno de la Ciudad de México, sobre el evento materia de denuncia; así como, en lo solicitado en el punto SEXTO del acuerdo de la misma fecha, emitido en el expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y su acumulado UT/SCG/PE/JAM/CG/280/2023, por el que solicitó información a la Asamblea Legislativa de esta Ciudad, sobre la licencia y/o renuncia que, en su caso presentó la persona denunciada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

- Finalmente, se solicitó a la Oficialía Electoral, certificara la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por la parte quejosa.

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR  
UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

**V. Propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.** En su oportunidad, 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.

**C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias 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, esta autoridad electoral nacional asume competencia para conocer sobre la petición de medidas cautelares, al tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta realización de actos anticipados de precampaña que, desde la perspectiva del quejoso, pueden incidir o afectar, el proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

Como se adelantó, Salomón Chertorivski Woldernberg y el Partido de la Revolución Democrática, denunciaron la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos con el propósito de posicionarse ante el electorado, promoción personalizada con fines electorales y vulneración a los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, **en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, por la celebración del evento denominado *Encuentro ciudadano con la Jefa de Gobierno en la Ciudad de México*, celebrado el quince de junio de la presente anualidad, en el Monumento a la Revolución.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR LAS PARTES DENUNCIANTES**

Salomón Chertorivski Woldernberg

1. Técnicas, consistentes en los vínculos electrónicos que cita en su escrito

Partido de la Revolución Democrática

1. **Documentales técnicas**, consistentes en las certificaciones que realice Oficialía Electoral.

2. **Documentales públicas**, consistentes en los informes que rinda el Gobierno de la Ciudad de México.

3. **Documentales públicas**, consistentes en las actas circunstanciadas INE/DS/CIRC/203/2023 e INE/DS/CIRC/204/2023 y discos compactos que acompañan a cada una de ellas.

4. Instrumental de actuaciones.

5. Presuncional legal y humana.

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

1. **Documental pública**, consistente en el oficio OM/DGAJ/IIL/633/2023, firmado por el Director General de Asuntos Jurídicos del Congreso de la Ciudad de México, al que adjunto el diverso CSP/IIL/300/2023, el Coordinador de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, por el que informó que Claudia Sheinbaum, a través del oficio JGCDMX/025/2023, informó la separación de su cargo como Jefa de Gobierno, a partir del dieciséis de junio de dos mil veintitrés. A su respuesta, adjunto:

- Copia certificada del oficio JGCDMX/025/2023 en cita.
- Copia certificada de la versión estenográfica de la Sesión Extraordinaria del Congreso de la Ciudad de México celebrada el dieciséis de junio de dos mil



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

veintitrés, por el que se designó a Martí Batres Guadarrama para estar al frente del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México.

**2. Documental pública**, consistente en el escrito firmado por el Director General de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, por el que informó, en lo que interesa, que el evento denunciado se trató de un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas y de gobierno abierto, organizado por dicho gobierno, y que el mismo no se relaciona con actividades inherentes a su informe de labores.

**3. Documental pública**, consistente en el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/197/2023 y anexo que le acompaña, instrumentada por la Oficialía Electoral de este Instituto, en la que se da cuenta del evento denunciado.

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

De los elementos probatorios que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

- A partir del dieciséis de junio de dos mil veintitrés, Claudia Sheinbaum Pardo, dejó de ocupar el cargo de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

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.

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



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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>1</sup>

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

## **CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **I. MARCO JURÍDICO**

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

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

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

**Constitución Federal.**

**“Artículo 134.**

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

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

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

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

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción



personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

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

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>2</sup> por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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

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

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

---

<sup>2</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:<sup>3</sup>

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

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

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 449.**

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

*[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información*

<sup>3</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

*relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*

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

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

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

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

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:<sup>4</sup>

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

<sup>5</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)



- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.<sup>6</sup>
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.**
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**<sup>7</sup>
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.<sup>8</sup>

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

- **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>9</sup> o local:

**Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>7</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>8</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>9</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

<sup>10</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.



**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

**Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>11</sup>.

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

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**<sup>12</sup>.

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

<sup>11</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"

<sup>12</sup> Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



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 los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

**Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública** que deriven de sus posiciones como representantes electos o servidores públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que 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 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.**<sup>13</sup>

## **B. Principio de neutralidad**

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

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

---

<sup>13</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



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

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

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, 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.**

### **C. Promoción personalizada**

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>14</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;

<sup>14</sup> SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



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:<sup>15</sup>

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en

---

<sup>15</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

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 Superior<sup>16</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos<sup>17</sup>.

### **C. Actos anticipados de campaña**

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las 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:

<sup>16</sup> Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

<sup>17</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41.-**

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

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

...

**Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

**Artículo 3.**

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

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

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

...

**Artículo 242.**

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

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

**Artículo 445.**

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

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

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

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral;** cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.



De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>18</sup>

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;*
- c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

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

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**- *Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de*

<sup>18</sup> SUP-JRC-228/2016



*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.*

## **2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **a) Actos irreparables**

Como se adelantó, Salomón Chertorivski Woldernberg, solicitó el dictado de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, a efecto de *llevar a cabo las acciones necesarias para impedir que la jefa de Gobierno continúe con su probada conducta violatoria de la legislación electoral y los principios constitucionales y democráticos.*

Previo al estudio correspondiente, debe recordarse que, este órgano colegiado, mediante acuerdo ACQyD-INE-104/2023 de dieciséis de junio de dos mil veintitrés, ya había emitido pronunciamiento sobre el evento denunciado, determinándose la improcedencia de la medida cautelar, al tratarse de actos consumados.

Ahora bien, en el caso a estudio, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el quejoso referido, de conformidad con los siguientes argumentos:

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

En efecto, considerando que los hechos denunciados están directamente relacionados con el actuar de Claudia Sheinbaum Pardo, en su calidad de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, es que se arriba a la conclusión que se está ante actos irreparables que conducen a la improcedencia de la medida cautelar, aun en su vertiente de tutela preventiva.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

Lo anterior, pues tal y como se desprende del oficio CSP/IIL/300/2023, el Coordinador de Servicios Parlamentarios del Congreso de la Ciudad de México, informó que Claudia Sheinbaum, a través del oficio JGCDMX/025/2023, informó la separación de su cargo como Jefa de Gobierno, a partir del dieciséis de junio de dos mil veintitrés.

De lo que se sigue que, si la solicitud de medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva se refiere al actuar de la referida persona en su calidad de servidora pública, entonces no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, pues, se reitera, la misma ha dejado de ocupar su cargo público.

Por tanto, ya que como se expuso, las medidas cautelares se justifican si existe un derecho que se requiere proteger de manera provisional y urgente, derivado de una afectación producida o de inminente producción. De tal suerte que de los elementos necesarios para su dictado tiene que ver precisamente con el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación; elementos y circunstancias que no se actualizan en el presente caso, por las razones indicadas.

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares, porque, la persona denunciada fue denunciada con una calidad de funcionaria pública, con la cual ya no cuenta, ya no se evita 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.

En ese sentido, se reitera que la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, lo que en el caso no acontece.

En consecuencia, al estarse en presencia de actos irreparables, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, no se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la improcedencia de la medida cautelar solicitada



Sin que sea óbice, señalar que mediante Acuerdo **ACQyD-INE-104/2023**, aprobado en la Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el dieciséis de junio de dos mil veintitrés, esta Comisión de Quejas y Denuncias ordenó, entre otras cosas, a Claudia Sheinbaum Pardo, en su carácter de *aspirante para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT)* que, *los actos que realicen en relación con lo establecido en el "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en las fechas y plazos que ahí se precisan, **en todo tiempo, se ajusten a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalándoles la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad.***

Es decir, existe una orden para la persona denunciada de que ajuste sus actividades a los parámetros constitucional y legales establecidos; siendo que, en caso de no cumplir con lo anterior, este órgano colegiado estaría en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, **incluso oficiosamente**, a fin de garantizar la vigencia de los principios aludidos sobre los que se basan los procesos electorales.

#### **b) Difusión en internet**

Por otro lado, el Partido de la Revolución Democrática, solicita que *se elimine de las cuentas de Claudia Sheinbaum Pardo y de la Jefatura de Gobierno, toda publicación relacionada con el evento denunciado.*

No obstante, este órgano colegiado de igual forma, considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el quejoso por lo siguiente:

En primer término, porque, desde una óptica preliminar, el evento de la entonces Jefa de Gobierno de la Ciudad, encuentra sustento en la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 32, apartado C, numeral 1, inciso n), que establece que, entre las competencias de la persona titular de la jefatura de gobierno, se encuentra el de *informar de manera permanente y completa mediante el sistema de gobierno abierto.*

Lo cual, es acorde con lo que establece el artículo 149 de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, que dispone que la persona titular de la Jefatura de Gobierno está obligada a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-105/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 Y SUS ACUMULADOS

Luego entonces, el evento por el que fue denunciada Claudia Sheinbaum Pardo, en principio, encuentra justificación, toda vez que, al actuar en su calidad de la jefa de gobierno, con esa investidura es que dio a conocer las acciones que durante su gestión se han llevado a cabo; es decir, bajo la apariencia del buen derecho, se trató de un ejercicio de información amparado en el derecho fundamental de libertad de expresión y de acceso a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de que se considera parte de las **atribuciones propias del encargo de la jefa de gobierno**, tal y como se lo mandata la constitución federal y local, las cuales no deben interrumpirse.

Ahora bien, como se adelantó el partido denunciante solicita se eliminen las publicaciones que dan cuenta de dicho evento, publicadas tanto de las cuentas de Claudia Sheinbaum, como de las de la Jefatura de esta Ciudad, porque, desde su perspectiva, se trata de promoción personalizada.

En el caso, las publicaciones tildadas de ilegales, son las siguientes:

1. <https://jefaturadegobierno.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/ha-sido-un-privilegio-para-mi-servir-este-maravilloso-pueblo-hemos-logrado-rescatar-la-ciudad-de-mexico-claudia-sheinbaum>



2. <https://twitter.com/GobCDMX/status/1669518979269021696>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-105/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 Y SUS ACUMULADOS

[#HonestidadQueDaResultados](#) | La [#JefaDeGobierno](#) declaró que la Ciudad de México es la entidad con mayor generación de empleos del país, con la creación de 91 mil 704 más desde el 2020, lo que convierte a la capital en uno de los principales motores económicos de la nación.

### 3. <https://twitter.com/GobCDMX/status/1669503345722298368>



[#HonestidadQueDaResultados](#) | Durante el evento “Encuentro Ciudadano”, la [#JefaDeGobierno](#) destacó su convicción en la honestidad, el manejo correcto de la información y la justicia social para crear un futuro de bienestar para todas las y los habitantes de la Ciudad de México.

### 4. <https://twitter.com/GobCDMX/status/1669467943686512641>



[#EnVivo](#) | La [#JefaDeGobierno](#) encabeza el Encuentro Ciudadano con alcaldes y titulares del Gobierno de la Ciudad de México



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

5. <https://twitter.com/Claudiashein/status/1669550769048023040>



*México se escribe con "M" de madre, con "M" de mujer.  
Nuestra patria libre y soberana, por voluntad de su pueblo, está escribiendo el capítulo de la igualdad, de la justicia, de la revolución de las conciencias, de la consolidación de la Cuarta Transformación y de profundizar en el bienestar del pueblo de México  
¡Sigamos haciendo historia!*

Siendo que, del contenido de dichas publicaciones, desde una óptica preliminar no se advierte que se esté en presencia de propaganda gubernamental con promoción personalizada, porque si bien es cierto, los materiales denunciados, cuatro de ellos, se encuentran alojados en la cuenta oficial de Twitter de la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de México y uno, fue colocado en la cuenta de quien en ese entonces era titular del Ejecutivo de la Ciudad, lo cierto es que las mismas hacen alusión a extractos del evento celebrado el quince de junio de dos mil veintitrés, el cual como se adelantó, en principio, se trató de un ejercicio de información amparado en el derecho fundamental de libertad de expresión y de acceso a la información establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Más aún, en el artículo 134 constitucional se regulan dos aspectos fundamentales, 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; 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 el desarrollo de los actos del proceso electoral.

En este sentido, las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de los recursos públicos, no implica una limitación absoluta a las actividades



públicas que deban realizar dichas personas funcionarias en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

Así, lo establecido en el artículo 134 constitucional,<sup>19</sup> no se traduce en la prohibición absoluta para que, quienes tengan la calidad de servidores públicos, se abstengan de hacer del conocimiento público por cualquier medio, los logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno, su nombre, imagen, voz o símbolos, sino que el contenido de esa disposición tiene por alcance la prohibición de que se traten de valerse de ella, con el fin de obtener una ventaja indebida, a fin de satisfacer intereses particulares, lo cual en el caso, desde una mirada preliminar, no acontece, toda vez que, como se apuntó párrafos arriba, los materiales denunciados tienen como mensaje central y destacado la difusión de acciones públicas, en el entendido de que corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pronunciarse en el fondo sobre la validez de este tipo de actos, a partir de un análisis integral del caso.

A esta misma conclusión preliminar se arriba, si se toma en cuenta los elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, conforme a lo siguiente:

- **Personal.** Sí se actualiza, en tanto que se trata de publicaciones de entes gubernamentales, como son la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y la entonces titular del Ejecutivo;
- **Objetivo.** No se actualiza, ya que, si bien, se hace alusión a acciones de gobierno, lo cierto es que dichos mensajes se tratan de extractos de un mensaje que envió la otrora jefa de gobierno en un evento de rendición de cuentas.
- **Temporal.** No se actualiza, porque actualmente no se encuentra en curso el proceso electoral federal.

Además, es de suma importancia destacar que, para consultar dichos vínculos es necesario ejercer un **acto volitivo**, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa, continua o permanente de los mismos, sino que están alojados en archivos electrónicos históricos de fechas pasadas, de tal

---

<sup>19</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulados, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y sus acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

suerte que es necesario buscarlos directamente en ambos perfiles, o bien, conocer y luego acceder a los mismos a través de las ligas que conducen a éstos.

En este sentido, las personas interesadas en acceder al contenido objeto de denuncia, requieren realizar acciones para localizar la información, pues estos no se están promoviendo o publicitando, sino que es necesario acceder a la URL exacta donde se alojan, o bien, hacer una búsqueda manual en la línea del tiempo del perfil de referencia, para acceder a su contenido.

En este sentido, al no advertir urgencia o una evidente ilegalidad en el contenido de las publicaciones denunciadas, se considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares.

**c) Uso indebido de recursos públicos y culpa *in vigilando***

Finalmente, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos y culpa *in vigilando*, debe señalarse que son tópicos respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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 de fondo del asunto.

**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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto 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, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por la parte quejosa, en términos de lo precisado en el considerando **CUARTO**, del presente Acuerdo.

**SEGUNDO.** Se instruye al titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

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

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**