



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LETICIA IRENE SALINAS QUINTANA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y OTRAS PERSONAS, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña Y Campaña, PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. El treinta y uno de mayo de la presente anualidad, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por Leticia Irene Salinas Quintana, mediante el cual denunció lo siguiente:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos**, en contravención del artículo 134 Constitucional, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, Oscar Avitia Arellanes y Eliel García Ramos lo anterior derivado de la celebración de diversos eventos celebrados el siete de mayo del año en curso, en el estado de Chihuahua, el primero de ellos, consistente en una presunta reunión con empresarios importantes de dicho estado, el segundo de ellos, consistente en la firma de un convenio con municipios de dicha entidad federativa y uno más, llevado a cabo en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, en el que dictó la conferencia denominada *“Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”*, en los que, a decir de la quejosa, se promueve su nombre, imagen y proyecto como candidata a la presidencia de la República, lo que forma parte de una estrategia de comunicación, sistemática, reiterada, continua y permanente en su favor, violentándose con ello, el principio de equidad en la contienda electoral.
- La existencia de diversa publicidad en favor de **Claudia Sheinbaum Pardo**, concretamente con **lonas**, en las cuales se promociona su imagen y la del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador y **bardas**, con la frase *#EsCLAUDIA*", lo cual, desde su perspectiva, debe ser considerado como promoción personalizada y realización de actos anticipados de precampaña y campaña, en franca violación a la ley electoral.

- La presunta repartición por parte de Oscar Daniel Avitia Arellanes, Diputado Local de Morena en Chihuahua y del Regidor del Ayuntamiento de Chihuahua, Eliel García Ramos, del **ejemplar periodístico denominado "CDMX"**, del medio de comunicación impreso "HERALDO DE MÉXICO", en el estado de Chihuahua, en el que aparece la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo y la nota "VAMOS A GANAR LA ENCUESTA", lo que, a decir de la quejosa, constituyen actos propagandísticos, que transgreden los principios de equidad en la contienda.
- La supuesta colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el veintitrés de abril de la presente anualidad.

En consecuencia, solicita el dictado de **Medidas Cautelares**, consistentes en suspender y/o retirar de manera inmediata la difusión de los periódicos/folletos, así como, de la colocación de lonas y la aglomeración de ciudadanos con la finalidad de posicionar la imagen y nombre de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y se le pida a ésta, se deslinde de la propaganda denunciada.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. El treinta y uno de mayo del año en curso, se registró la queja con el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023** y se reservó la admisión del asunto, la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar y el emplazamiento a las partes para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hasta la conclusión de las diligencias de investigación preliminar correspondientes y se ordenó la realización de diversas diligencias de investigación relacionadas con los hechos denunciados.

Asimismo, se ordenó la **escisión de la queja** respecto de la **colocación de lonas y pinta de bardas** con la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

de la Ciudad de México y Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República con la frase *#EsClaudia* en el estado de Chihuahua, al diverso procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/PAN/JL/QRO/91/2023**, tramitado en esta Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, dado que, tales conductas constituyen la materia de ese asunto.

Asimismo, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

Acuerdo de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés	
Persona requerida	Requerimiento
CLAUDIA SHEINBAUM PARDO	<p>1. Precise el motivo de su participación, en los siguientes eventos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Evento celebrado el siete de mayo del año en curso, en el estado de Chihuahua, consistente en una presunta reunión con empresarios importantes de dicho estado. <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <ul style="list-style-type: none">• Evento celebrado el siete de mayo del año en curso, en el estado de Chihuahua, consistente en una presunta firma de convenio con municipios de dicha entidad federativa. <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <ul style="list-style-type: none">• Evento celebrado el siete de mayo del año en curso, en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, en el que dictó la conferencia denominada “Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”. <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <p>2. Respecto de los dos primeros eventos, informe lo siguiente:</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<ul style="list-style-type: none">• Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió su participación a dichos eventos.• La causa, motivo o razón de su participación a dichos eventos. En caso de haber sido orador en los referidos eventos, deberá proporcionar copia de la versión estenográfica de los mismos o de la videograbación respectiva.• Precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para su participación en los referidos eventos, debiendo aportar la documentación respectiva.• De ser el caso, proporcione copia de su agenda de actividades del día doce, veintiséis de marzo y uno de abril, todos del año en curso.• Informe si tiene pensado organizar o asistir a otro evento con similares características. <p>3. Indique si usted o personal a su cargo organizaron dichos eventos, debiendo precisar, en su caso, los nombres de las personas físicas o morales que participaron en la organización de éstos.</p> <p>4. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Precise la finalidad u objetivo para realizar dichos eventos.• Los nombres de las personas que participaron en los eventos referidos.• Precise el origen de los recursos para la realización de éstos, debiendo aportar la documentación respectiva. <p>5. En caso de ser negativa su respuesta a la pregunta marcada con el numeral 3 informe si fue invitada a participar en los mismos, debiendo señalar el nombre de la persona física, moral o ente gubernamental que lo invitó a participar en dichos eventos y proporcione los</p>
--	--



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<p>datos con que cuente para su eventual localización.</p> <p>6. Respecto del evento consistente en la Conferencia “Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”, informe lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none">• Precise de manera concreta los temas que abordó durante la impartición de la conferencia denominada “Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”.• De contar con ella, proporcione la versión estenográfica o video del evento materia de denuncia.• Indique la lista de invitados que asistieron al Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, para presenciar la referida conferencia.• Precise a que tipo de público estuvo dirigido el evento materia de denuncia.• Precise quién le realizó la invitación al evento que nos ocupa y si el mismo tuvo el carácter de oficial.• En atención a la respuesta que tenga a bien dar a la pregunta anterior, precise si dicho evento formó parte de su agenda de trabajo. Debiendo proporcionar la documentación que ampare lo anterior.• Informe si el multirreferido evento, formó parte de sus actividades relacionadas con su informe de gobierno.• Si en el evento denunciado realizó de propia voz o se realizaron manifestaciones relacionadas con eventuales aspiraciones de Usted para contender en el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024, precisando si éstas se refieren al cargo de presidente de la República.
--	---



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<ul style="list-style-type: none">• Si la organización del evento materia de denuncia; forma parte de algún tipo de calendario de actividades de similares características a desarrollar de su parte.• En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, precise quien se encarga de la organización de dichos eventos, y las fechas, así como los lugares en que tenga programado llevar a cabo en lo futuro, eventos de características similares.• Si tiene algún tipo de discurso ya establecido para dichos eventos, quien la invita a dichos eventos y si cuenta con patrocinadores, ya sean personas físicas o morales, quienes organicen dichos eventos. <p>7. Informe el monto y origen de los recursos erogados para la impartición de la conferencia denominada “Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”, materia del presente procedimiento.</p>
GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO	<p>1. Precise si dicho Gobierno fue organizador o coorganizador del evento celebrado el siete de mayo del año en curso, en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, en el que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México dictó la conferencia denominada “Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía”.</p> <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <p>2. De ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento anterior, indique:</p> <ul style="list-style-type: none">i) Quién o quiénes fueron los responsables de la organización de dicha conferencia.ii) Precise el nombre de las personas que participaron como ponentes de la misma.iii) Precise el nombre de las personas invitadas al Centro de Exposiciones y Convenciones de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<p>Chihuahua, a presenciar la conferencia denunciada.</p> <p>iv) Cuál fue la temática y finalidad de la realización de la conferencia.</p> <p>v) En caso de contar con videograbación o versión estenográfica de dicho evento, sírvase a remitirla.</p> <p>vi) Señale si medió contraprestación por la realización de la conferencia de mérito, y de ser afirmativa la respuesta a lo anterior, precise el origen y monto de los recursos erogados.</p> <p>vii) Informe el monto y origen de los recursos humanos y materiales erogados para la impartición de la conferencia denominada "Políticas de Gobierno al servicio de la Ciudadanía", materia del presente procedimiento.</p> <p>viii) Exhiba toda la documentación que justifique y compruebe los recursos utilizados en el referido evento.</p> <p>xi) Si en dicha conferencia se realizaron manifestaciones relacionadas con eventuales aspiraciones de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México para contender en el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024, precisando si éstas se refieren al cargo de presidente de la República.</p> <p>3. En caso de que ese Gobierno sea Coorganizador del evento, informe el nombre de quien fungió como coorganizador o coorganizadores, proporcionando datos que permitan la eventual localización de éstos.</p>
<p>ILSE AMÉRICA GARCÍA SOTO, DIPUTADA LOCAL DE MORENA EN CHIHUAHUA</p>	<p>1. Si acudió al evento celebrado el siete de mayo del año en curso, en el Centro de Exposiciones y Convenciones de Chihuahua, en el que Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México dictó la conferencia denominada "Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía".</p> <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<p>2. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió su asistencia a dicho evento.• La causa, motivo o razón de su asistencia a dicho evento, así como la participación que tuvo en el mismo. En caso de haber sido oradora en dicho evento, deberá proporcionar copia de la versión estenográfica del mismo o de la videograbación respectiva.• Indique si para asistir a dicho evento, solicitó licencia del cargo que ostenta y, en su caso, si recibió la autorización respectiva, debiendo remitir copia certificada de la documentación atinente.• Precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para su asistencia al referido evento, debiendo aportar la documentación respectiva.• Proporcione copia de su agenda de actividades del día siete de mayo del año en curso.• Informe si tiene pensado organizar o asistir a otro evento con similares características. <p>3. Indique si usted o personal a su cargo organizaron dicho evento, debiendo precisar, en su caso, los nombres de las personas físicas o morales que participaron en la organización de éste.</p> <p>4. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Precise la finalidad u objetivo para realizar dicho evento.• Los nombres de las personas que participaron en el evento referido.• Precise el origen de los recursos para la realización del mismo, debiendo aportar la documentación respectiva. <p>5. En caso de ser negativa su respuesta a la pregunta marcada con el numeral 3 informe si fue invitada a participar en el mismo, debiendo señalar el nombre de la persona física, moral o</p>
--	--



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	ente gubernamental que lo invitó a participar en dicho evento y proporcione los datos con que cuente para su eventual localización.
OSCAR DANIEL AVITIA ARELLANES, DIPUTADO LOCAL DE MORENA EN CHIHUAHUA Y ELIEL ALFREDO GARCÍA RAMOS, REGIDOR EN EL AYUNTAMIENTO DE CHIHUAHUA	<p>1. Si Usted o personal a su cargo, repartieron en el estado de Chihuahua, ejemplares del periodo denominado "CDMX", del medio de comunicación impreso "HERALDO DE MÉXICO", en el que se promociona a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.</p> <p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <p>2. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la repartición de dichos ejemplares periodísticos.• La causa, motivo o razón de la repartición de los referidos periódicos.• Si usted o persona a su cargo es el responsable del contenido e impresión de los referidos ejemplares.• En caso de ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento anterior, precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para la elaboración del periódico en cuestión, debiendo aportar la documentación respectiva.• En caso de ser negativa su respuesta al cuestionamiento anterior, Indique quien le entregó los referidos ejemplares impresos,• Proporcione los datos de la persona física, moral, partido político o ente gubernamental que le ordenó llevará a cabo dicha repartición y que permitan su eventual localización.
OPERADORA Y ADMINISTRADORA DE INFORMACIÓN Y EDITORIAL, S.A. DE C.V., "EL HERALDO"	<p>1. Si su representada se encargó de la impresión de los ejemplares del periodo denominado "CDMX", en el que se promociona a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, repartido presuntamente en el estado de Chihuahua.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<p>Para mayor claridad se insertan las siguientes imágenes:</p> <p>[se inserta imagen]</p> <p>2. En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe:</p> <ul style="list-style-type: none">• Las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la impresión de dichos ejemplares periodísticos.• La causa, motivo o razón de la impresión de los referidos periódicos.• Si usted o persona a su cargo es el responsable del contenido e impresión de los referidos ejemplares.• En caso de ser afirmativa la respuesta al cuestionamiento anterior, precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para la impresión del periódico en cuestión, debiendo aportar la documentación respectiva.• En caso de ser negativa su respuesta al cuestionamiento anterior, Indique quien le ordenó la impresión de los referidos ejemplares periodísticos.• Proporcione los datos de la persona física, moral, partido político o ente gubernamental que le ordenó llevará a cabo dicha impresión y que permitan su eventual localización.
PARTIDO MORENA	<ul style="list-style-type: none">• Indique si el partido que representa por si o a través de personal a su cargo o por conducto del partido Morena en el estado de Chihuahua, realizaron supuestas brigadas para la colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el pasado veintitrés de abril de la presente anualidad. <p>Para mayor referencia se inserta imagen del supuesto material entregado:</p> <p>[Se inserta imagen]</p> <ul style="list-style-type: none">• En caso afirmativo, señale las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que ocurrió la repartición de dicho material.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

	<ul style="list-style-type: none">• La causa, motivo o razón de la repartición de los referidos materiales.• Señale quien o quienes son los responsables del contenido, impresión y entrega de los referidos materiales.• Precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para la elaboración del material en cuestión, debiendo aportar la documentación respectiva.
Asimismo, se ordenó la instrumentación de acta circunstanciada.	

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El seis de junio de la presente anualidad, se requirió a la quejosa a fin de que proporcionara mayores datos de ubicación respecto del lugar en donde, a su decir, una brigada de MORENA, solicitó a los ciudadanos colocar calcomanías, en representación de las “corcholatas” a cambio de un boleto para una rifa, asimismo se realizó requerimiento reiterativo a Eliel Alfredo García Ramos, Regidor en el Ayuntamiento de Chihuahua y a Oscar Daniel Avitia Arellanes, Diputado Local de Morena en Chihuahua.

Además, se realizó requerimiento a Claudia Sheinbaum Pardo y al Instituto Tecnológico de Chihuahua.

IV. MAYORES DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El trece de junio de la presente anualidad, se realizó requerimiento de información a Clarence La Mar Jones Stubbs, otrora presidente municipal de Galeana, del Estado de Chihuahua, debido a que fue señalado por la denunciante como presunto partícipe en colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua.

Además, se solicitó el auxilio de Oficialía Electoral, a fin de que se realizaran lo siguiente:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Instruya la presencia de funcionarios electorales, con atribuciones de oficialía electoral, en la Colonia Centro, del municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, a efecto de que realicen un breve recorrido por las calles y avenidas aledañas a la Plaza Benito Juárez, ubicada en Avenida Benito Juárez, entre avenida 5 de mayo y Calle Minerva y realicen las acciones que a continuación se describen: |
|--|



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

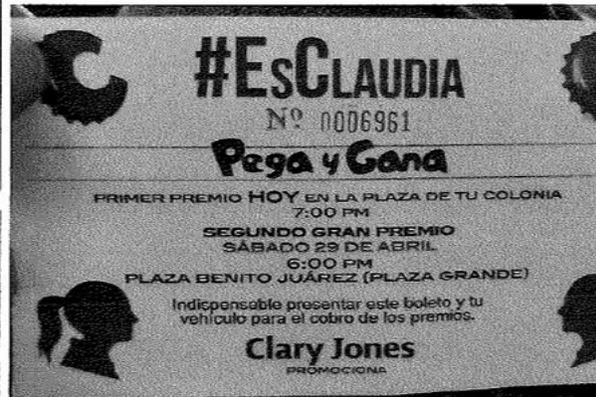
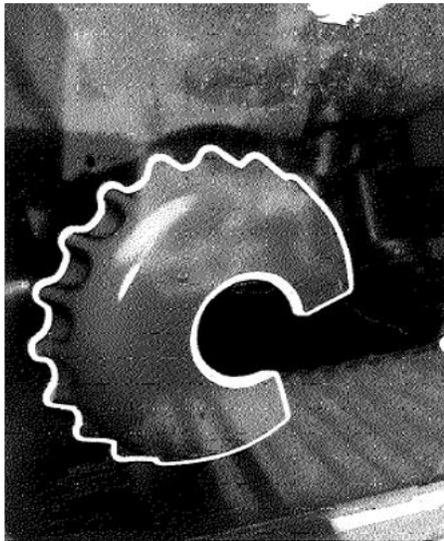
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

1. De manera aleatoria, se constituyan en **diez negocios** de diversos giros comerciales a fin de que pregunten con las personas propietarias o que atiendan los mismos, lo siguiente:

a) Si recibieron calcomanías o boletos para una rifa a celebrar el día 29 de abril de 2023, con un premio de 10 mil pesos, con las frases "#EsCLAUDIA" e imágenes, alusivas a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

A manera de ejemplo se insertan las siguientes imágenes:



b) El nombre de la persona física o moral, ente gubernamental o partido político que les hizo entrega de dichos artículos.

Cabe precisar que, la diligencia que se encomienda, únicamente deberá versar sobre las calcomanías y boletos que se visualiza en las imágenes insertas en este punto.

Asimismo, se hicieron diversos requerimientos a Eliel Alfredo García Ramos, Regidor en el Ayuntamiento de Chihuahua y al municipio de Aldama, Chihuahua relacionados con los hechos materia del presente procedimiento.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

Finalmente se hizo una búsqueda en el Sistema Integral De Información Del Registro Federal De Electores (SIIRFE), a fin de localizar los domicilios de Douglas Johnson Wooley, así como de Clarence La mar Jones Stubbs.

V. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintisiete de junio del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento.

Asimismo, respecto de la solicitud de medidas cautelares a fin de suspender la presunta aglomeración de ciudadanos con la finalidad de posicionar la imagen y nombre de Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, relacionado con la conferencia denominada "*Políticas Exitosas al Servicio de la Ciudadanía*", en el estado de Chihuahua, la misma ya fue analizada en sede cautelar en el acuerdo **ACQyD-INE-186/2022** aprobado en la Septuagésima Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el dos de diciembre de dos mil veintidós, por lo que se declaró su notoria improcedencia.

Finalmente se ordenó elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, **consistente en suspender y/o retirar de manera inmediata la difusión de los periódicos/folletos** para ser remitida a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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 Electoral¹.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten,

¹ Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, en el presente procedimiento únicamente se conocerán de los hechos que denunció Leticia Irene Salinas Quintana, relacionados con la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, lo anterior derivado de:

- La presunta repartición por parte de Oscar Daniel Avitia Arellanes, Diputado Local de Morena en Chihuahua y del Regidor del Ayuntamiento de Chihuahua, Eliel García Ramos, del **ejemplar periodístico denominado “CDMX”**, del medio de comunicación impreso “HERALDO DE MÉXICO”, en el estado de Chihuahua, en el que aparece la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo y la nota “*VAMOS A GANAR LA ENCUESTA*”, lo que, a decir de la quejosa, constituyen actos propagandísticos, que transgreden los principios de equidad en la contienda.
- La supuesta colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el veintitrés de abril de la presente anualidad.

Por lo anterior, Leticia Irene Salinas Quintana solicitó el dictado de las medidas cautelares para los siguientes efectos:

- Suspender y/o retirar de manera inmediatamente la difusión de los periódicos/folletos.
- Ordenar a la C. Claudia Sheinbaum Pardo se deslinde de la propaganda denunciada.

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por Leticia Irene Salinas Quintana



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

1. **Documental Pública**, consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de la propaganda denunciada, así como de los vínculos electrónicos señalados en la queja.
2. **Documental Privada**, consistente en un ejemplar del periódico “CDMX”.
3. **Privada**, consistente en un ejemplar del panfleto que lleva por título “Conoce a Claudia Sheinbaum”.
4. **Técnica**, consistente en las imágenes, así como los enlaces de internet contenidas en su escrito de queja.
5. **Instrumental de actuaciones**, consistente en cada una de las pruebas y acuerdos que obren en el presente expediente, que favorezca mis intereses.
6. **Presuncional en su doble aspecto legal y humano.**

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **Documental pública**, consistente en acta circunstanciada instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se certificó el contenido de las ligas de Internet señalados por la quejosa.
2. **Documental**, consistente en el oficio signado por el representante propietario de Morena, ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual señala que Morena haya ordenado las supuestas brigadas para la colocación de calcomanías o la supuesta entrega de boletos para una rifa en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el veintitrés de abril de la presente anualidad.
3. **Documental**, consistente en el escrito signado por Oscar Daniel Avitia Arellanes, mediante el cual informó que sí repartió ejemplares del periódico “CDMX”, en su calidad de ciudadano, agregando que dicho periódico tiene la finalidad de dar a conocer los logros del gobierno de la Ciudad de México, a fin de compartir experiencias de buen gobierno.
4. **Documental**, consistente en el oficio signado por el representante legal de la persona moral denominada Operadora y Administradora de Información y Editorial S.A. de C.V. (El Heraldito), en el que señala que su representada es responsable de la impresión y contenido del periódico materia de denuncia, lo que realizó bajo un



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

fin periodístico e informativo, y que los recursos utilizados para tal fin fueron privados los cuales pertenecen a su medio de información.

5. Documental, consistente en el acta circunstanciada AC03/INE/CHIH/JD02/21-06-23, elaborada por personal adscrito a la Junta Distrital 02 de este Instituto en el estado de Chihuahua, en donde, de la entrevista realizada a algunos locatarios presenciaron la colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el veintitrés de abril de la presente anualidad

6. Documental, consistente en el escrito signado por Clarence La Mar Jones Stubbs, quien manifiesta desconocer el origen de las supuestas calcomanías y de los boletos de la rifa materia de denuncia.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.²

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El responsable de la impresión y contenido del periódico denunciado fue la persona moral Operadora y Administradora de Información y Editorial S.A. de C.V. (El Heraldo).
- El Heraldo señala que lo que realizó bajo un fin periodístico e informativo, y que los recursos utilizados para tal fin fueron privados los cuales pertenecen a su medio de información.
- Refiere que el ejemplar fue impreso en la Ciudad de México el trece de abril de la presente anualidad.

² SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

- Oscar Daniel Avitia Arellanes, informó que sí repartió ejemplares del periódico “CDMX”, en las colonias de Ciudad Juárez, Chihuahua y que lo realizó en su calidad de ciudadano, agregando que dicho periódico tiene la finalidad de dar a conocer los logros del gobierno de la Ciudad de México, a fin de compartir experiencias de buen gobierno.
- El partido político MORENA se deslindó de los hechos que se investigan.
- Dell acta circunstanciada AC03/INE/CHIH/JD02/21-06-23, elaborada por personal adscrito a la Junta Distrital 02 de este Instituto en el estado de Chihuahua, en donde, de la entrevista realizada a algunos locatarios presenciaron la colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua, el veintitrés de abril de la presente anualidad.

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 Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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.**³

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO JURÍDICO

Libertad de expresión

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

En relación con el derecho fundamental referido, es importante resaltar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede 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 de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado**, como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

constituye un discurso especialmente protegido.⁴ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.⁵

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información, en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

⁴ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público**.

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁶ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁷

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la

⁶ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁷ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁸.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expuestos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la libertad de expresión sólo puede limitarse cuando ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros; o provoque algún delito o la alteración al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, para que su ejercicio no afecte otros valores y derechos constitucionales, lo cual también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1 y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

⁸ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

En el caso específico de la **labor periodística**, es considerada como una actividad que tiene un papel de suma relevancia en un Estado democrático, al crear vías que informan a la ciudadanía, debates respecto a temas de interés público y generan un contrapeso en el ejercicio del poder, al permitir la crítica de la labor pública.

En este sentido, cabe recordar que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente **SRE-PSC-43/2017**,⁹ consideró que las **entrevistas**, cumplen funciones propias del derecho a la información de los miembros de una sociedad, para proporcionar elementos para conocer su entorno; a fin de interpretar rápida y sucesivamente los acontecimientos trascendentes, o servir como instrumentos de enseñanza; es decir, fomentar una opinión pública suficientemente informada.

Las **entrevistas** son ejercicios de definición y transmisión de información en los que también podemos encontrar contenidos con expresiones que interpretan la realidad, combinando los datos informativos con determinados enfoques y juicios personales, por lo que no se restringen a describir los hechos tal y como sucedieron en la realidad.

Uno de los canales en donde se materializa la labor periodística de entrevistar, es a través de las **revistas**.

⁹ Cabe señalar que si bien dicha resolución fue revocada por la Sala Superior de dicho tribunal, las consideraciones antes mencionadas permanecieron firmes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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,¹⁰ por lo que destacan por su calidad visual.

Para comprender mejor la función de la revista como medio de comunicación masiva, podemos señalar sus principales características:¹¹

- La revista puede apegarse a 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.

De esta manera, 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.

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.

¹⁰ Beltrán y Cruces, Raúl, *Publicidad en Medios Impresos*, Editorial Trillas, 7ª edición, México 2014, p. 57.

¹¹ 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-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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 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 Humanos¹² 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.¹³

¹² En adelante, Corte Interamericana.

¹³ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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 ejerce¹⁴.

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 ***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

¹⁴ 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-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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 legítimo¹⁵ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ 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.¹⁷

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.

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.¹⁸

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

¹⁵ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

¹⁶ En adelante, Suprema Corte.

¹⁷ 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.**

¹⁸ SUP-JDC-1578/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

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

1. **Actos Anticipados de Campaña:** *Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expesos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

2. **Actos Anticipados de Precampaña:** *Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expesos 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.*

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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:

- Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;
 - 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
 - Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.**
3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.
2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.
3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

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

...

Artículo 242.

- 1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*
- 2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

...

Artículo 445.

- 1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*
 - 1. 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 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 expuestos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de precampaña o campaña, en virtud de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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:¹⁹

- 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 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

¹⁹ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Promoción personalizada de servidores públicos.

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 Federación²⁰ 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

²⁰ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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:²¹

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

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso

²¹ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



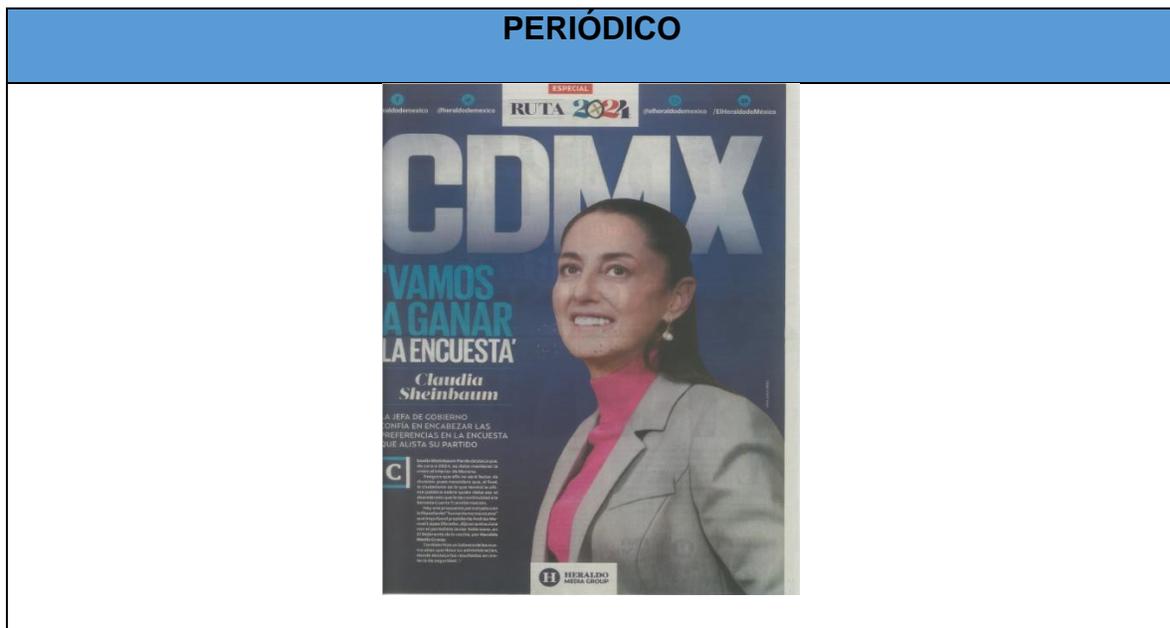
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior²² 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 políticos²³.

2.MATERIAL DENUNCIADO

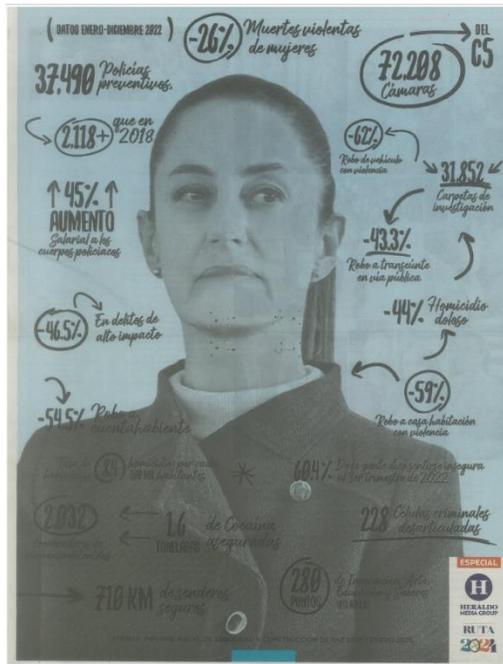


²² Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

²³ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL



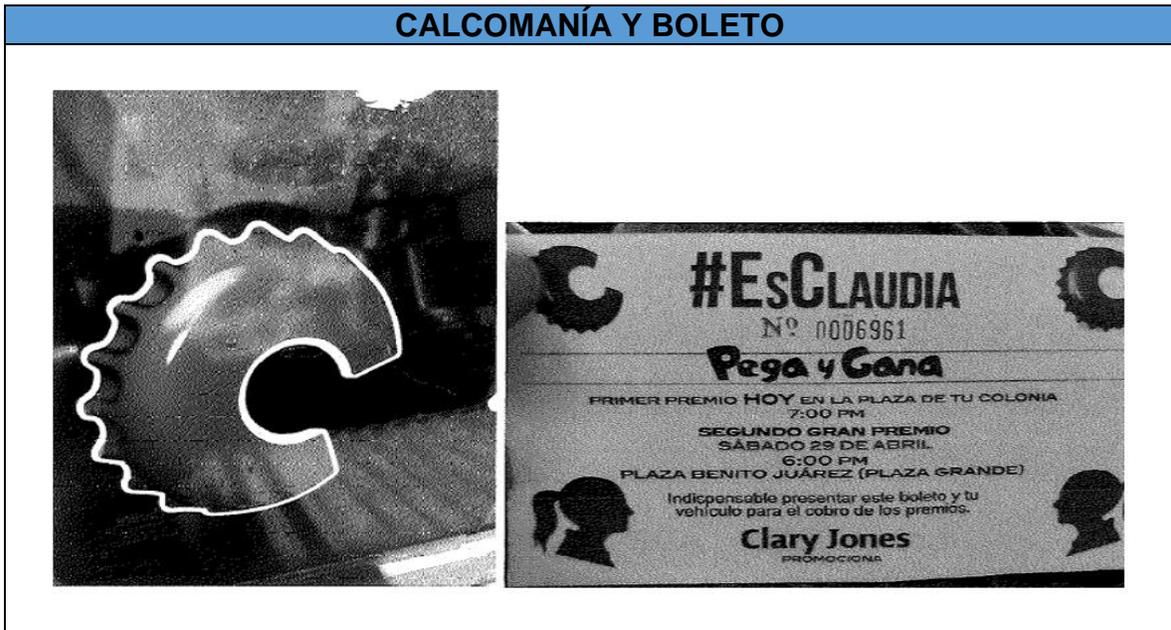


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023



3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

A. SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DEL PERIÓDICO IMPRESO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, al tratarse de **actos consumados** de manera irreparable, con fundamento en lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior es así porque, si bien de conformidad con las constancias del expediente se tiene acreditada la existencia del periódico objeto de denuncia, lo cierto es que el mismo **fue editado e impreso en el mes de abril**, sin que se tengan indicios de que su difusión se realice actualmente.

En efecto, el periódico objeto de denuncia según lo manifestado por la persona moral Operadora y Administradora de Información y Editorial S.A. de C.V. (El Herald) refiere que lo realizó bajo un fin periodístico e informativo, y que los recursos utilizados para tal fin fueron privados los cuales pertenecen a su medio de información.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

Además, como se puede advertir de las investigaciones preliminares, su distribución se realizó en el mes de abril de manera gratuita, en tal virtud, se estima que se está en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

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

Lo anterior, toda vez que, en el contexto del Derecho electoral sancionador, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

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.

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados de manera irreparable, no se advierte que 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.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas (presunta compra o adquisición de tiempos de radio y televisión), 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

B. SOLICITUD DE QUE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO SE DESLINDE DE LA PROPAGANDA DENUNCIADA

Esta Comisión considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada a efecto de ordenar a la servidora pública denunciada emita un deslinde público respecto de los hechos denunciados, conforme a los siguientes razonamientos:

De la información que obra en autos, no se tiene indicio alguno de que el Gobierno de la Ciudad de México, o bien, la C. Claudia Sheinbaum Pardo, ordenara o contratara la edición e impresión del periódico materia de denuncia, por el contrario, la persona moral Operadora y Administradora de Información y Editorial S.A. de C.V. (El Heraldito), señala que fue la responsable de la impresión y edición de este y que lo que realizó bajo un fin periodístico e informativo, además de los recursos utilizados para tal fin fueron privados los cuales pertenecen a su medio de información, por lo que desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, dicho material fue difundido al amparo de la libertad de expresión.

En efecto, de un análisis preliminar a los hechos denunciados y a las constancias que obran en autos, no se advierte que el material denunciado haya sido producto de una contratación, por lo que debe operar la presunción de que la información responde a una labor informativa legítima.

Lo anterior, encuentra sustento en la Jurisprudencia 15/2018²⁴, de rubro **PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA**, en la que, se establece que *la libertad de expresión, incluida la de prensa, en principio, implica la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; por ello, la labor periodística goza de un manto jurídico protector al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública. En ese sentido, la presunción de licitud de la que goza dicha labor **sólo podrá ser superada cuando exista prueba en contrario y, ante la duda, la autoridad electoral debe optar por aquella interpretación de la norma que sea más favorable a la protección de la labor periodística.***

Al respecto, la misma Sala Superior ha reiterado que la labor periodística goza de una protección especial que supone, en principio, una aplica libertad de expresión (incluida la de prensa) para difundir opiniones, información e ideas, a través de

²⁴ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=15/2018&tpoBusqueda=S&sWord=15/2018>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

cualquier medio con la garantía de que no serán sometidos a procedimientos sancionatorios por el ejercicio de esa libertad, salvo cuando existan circunstancias que lo justifiquen plenamente.

Esta inviolabilidad inicial de la libertad de difundir y expresar información, se traduce en que, en materia de procedimientos especiales sancionadores, la autoridad administrativa adopte una especial diligencia al analizar las denuncias presentadas en contra de los sujetos que ejerzan la labor periodística a fin de evitar que, el mero inicio del procedimiento pudiera implicar un mecanismo de inhibición de la actividad periodística o *chilling effect*²⁵, o bien, una forma de censura indirecta.

Por ello, ha sido criterio del máximo tribunal en materia electoral, de que se debe garantizar la maximización de la labor periodística en el contexto del debate político, ya que el ejercicio de tales dispensas amplía el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática²⁶.

En este sentido, al no advertir que los hechos denunciados actualicen una evidente ilegalidad, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de las medidas cautelares solicitadas, al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral que justifique su dictado.

En efecto, 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, situación que, desde una perspectiva preliminar no se da en el caso bajo análisis.

Aunado a lo anterior, resulta un hecho público y notorio que Claudia Sheinbaum Pardo en acatamiento a lo ordenado por esta comisión en el acuerdo **ACQYD-INE-184-2022**²⁷, realizó un deslinde público y solicitó a sus simpatizantes que se

²⁵ Es el concepto de impedir la libertad de expresión y los derechos de asociación protegidos por la Primera Enmienda como resultado de leyes o acciones gubernamentales que parecen tener como objetivo la expresión.

²⁶ Véase jurisprudencia 11/2008 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN É INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

²⁷ Aprobado en la Septuagésima Segunda sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dos de diciembre de dos mil veintidós



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

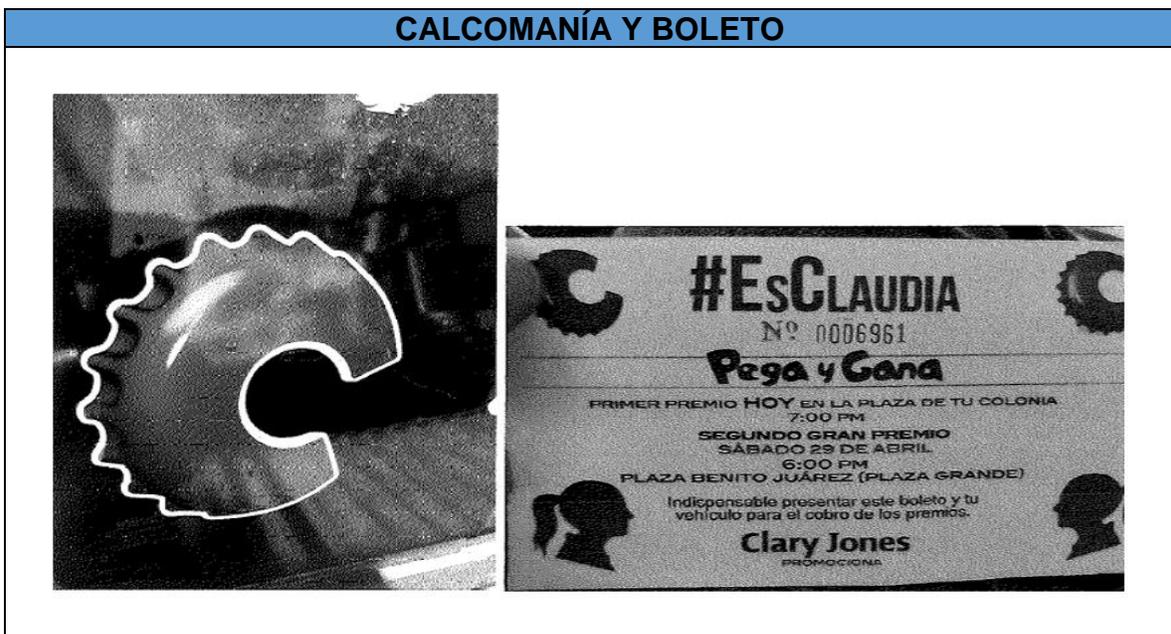
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

abstengan de realizar propaganda en su favor para influir en el proceso electoral 2024.

C. DISTRIBUCIÓN DE CALCOMANÍAS Y BOLETO PARA UNA RIFA EN FAVOR DE CLAUDIA SHEINBAUM

De conformidad con lo señalado en el escrito de queja, el veintitrés de abril de la presente anualidad, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua se realizó una supuesta colocación de calcomanías (en representación de las corcholatas) y la entrega de boletos para una rifa, por parte de una brigada de Morena.



Ahora bien, a efecto de ser exhaustivos en el análisis de los hechos denunciados, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por tratarse de **actos consumados**.

Lo anterior es así, pues con fundamento en lo dispuesto 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**, irreparables o futuros de realización incierta.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

En el caso, tal como refiere la quejosa la supuesta colocación de calcomanías y la distribución del boleto materia de denuncia aconteció el pasado veintitrés de abril de la presente anualidad, lo anterior se constató a través de circunstanciada AC03/INE/CHIH/JD02/21-06-23, elaborada por personal adscrito a la Junta Distrital 02 de este Instituto en el estado de Chihuahua, además de la investigación preliminar **no se obtuvieron indicios de que se haya realizado la citada distribución y tampoco se cuenta con elementos en autos, para suponer que se esté llevando una entrega activa del material denunciado**, por lo que de ser cierta tal conducta denunciada, la misma se trataría de hechos consumados.

Por otra parte, el partido político MORENA se deslindó de los hechos denunciados, por lo que esta autoridad no tiene elementos para determinar que actualmente se esté difundiendo la propaganda denunciada, de ahí la improcedencia de la medida solicitada.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

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.

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 sancionador²⁸.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Leticia Irene Salinas Quintana, en términos de los argumentos esgrimidos 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 impugnable 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.

²⁸ Lo anterior, en términos de lo resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-111/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/231/2023

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

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ