



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**  
**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR QUE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EMITE EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 Y SUS ACUMULADOS.**

Con respeto a mis colegas que integran la Comisión de Quejas y Denuncias, emito VOTO PARTICULAR en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 Y SUS ACUMULADOS, por no compartir algunas afirmaciones y la decisión tomada por la mayoría.

La mayoría de la Comisión resolvió por la negativa respecto de las medidas cautelares solicitadas, en consecuencia se determinó como improcedente ordenar que el partido político MORENA suspenda todos y cada uno de los actos públicos abiertos referidos como recorridos o "asambleas informativas" que, conforme al "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", se hayan programado por parte o en favor, de Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña.

De igual forma se determinó como improcedente ordenar a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, que suspendan todos y cada uno de los actos públicos abiertos referidos como recorridos o "asambleas informativas" que, conforme al "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", hayan programado o que vayan a programar.

La materia del procedimiento proviene de la queja presentada por Jorge Álvarez Máynez quién actúa por su propio derecho y en esencia solicita que la autoridad administrativa electoral investigue los recorridos y reuniones de Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**  
**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

en los que se advierte la presunta comisión de ilícitos electorales. En particular de los siguientes:

- Probable uso indebido de recursos públicos (Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)
- Actos anticipados de precampaña (Artículo 3 b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)
- Actos anticipados de campaña (Artículo 3 a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)
- Realización de actos proselitistas antes de que comience el proceso de precampañas (Artículo 226 numeral 3 de la Ley General de de Instituciones y Procedimientos Electorales)
- Destino y/o utilización de recursos públicos de manera ilegal para el apoyo de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato. (Artículo 11 fracción IV de la Ley General en Materia de Delitos Electorales)
- Uso indebido de recursos públicos con el propósito de posicionar ante el electorado a diversas personas servidoras públicas, precandidatos, partido político o coalición. (Artículo 11 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales)
- Indebida difusión de informe de labores (Artículo 242 numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)

Lo anterior derivado de que en los últimos meses, y de manera particular en los últimos días, refiere que han realizado visitas a diversos puntos de la República Mexicana de manera sistemática, reiterada y continua como parte de una estrategia político-electoral con el fin de posicionarse de manera favorable y anticipada ante el electorado de todo el país de cara al próximo proceso electoral federal 2023-2024. En el presente caso, los denunciados llevaron a cabo diversos eventos proselitistas en Hidalgo, Jalisco, Sonora, Querétaro, Estado de México, Oaxaca, y Veracruz a fin de posicionarse de manera favorable y anticipada ante el electorado de toda la República Mexicana con el propósito de convertirse en la persona candidata de la alianza Morena, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México para la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**  
**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

El criterio de la mayoría consiste en negar la procedencia en el dictado de las medidas cautelares, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, los eventos o recorridos derivados del "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", no pueden ser considerados como ilegales.

Lo anterior, tomando en cuenta que tal y como, se estableció en el Acuerdo AQQyD-INE-104/2023, en sede cautelar, este órgano colegiado no puede emitir una medida preventiva que tenga como efectos que se suspendan los actos aludidos, establecidos en el "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", puesto que, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de una determinación intrapartidista meramente autoorganizativa del partido, a fin de ejercer su obligación de promover la participación política de la ciudadanía en la vida democrática, prevista en el artículo 3, párrafo, 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo tanto, cualquier intervención en los asuntos internos de los partidos políticos debe garantizar el respeto a estos derechos, junto con la autonomía para tomar decisiones internas. Además, que dicha autoorganización es un derecho constitucional que debe ser protegido y respetado bajo el principio de mínima intervención, que sugiere una limitada y justificada interferencia en su vida interna.

En el mismo sentido la mayoría de los integrantes de la Comisión consideraron como improcedente la solicitud de la tutela preventiva, porque no se surte la urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora para su dictado, debido a que, la posible afectación, incidencia o daño que alega el denunciante se materializaría o concretaría en el proceso electoral federal cuyo inicio es temporalmente lejano.

Empezaré a explicar los motivos de mi disenso con mi compañera y compañero integrantes de la Comisión, definiendo lo que en materia electoral se entiende por medida cautelar. Tal como lo refiere Osvaldo Gozaíni<sup>1</sup>, las medidas cautelares hacen efectiva la decisión de la autoridad, ya sea mediante el aseguramiento del

---

<sup>1</sup> C.fr. Gozaíni, Osvaldo Alfredo. Medidas cautelares en el Derecho Procesal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral No. 27, 1ª ed.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, -- México, 2014.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

objeto que se debate en el proceso o por medio de la garantía del cumplimiento de una sentencia eventualmente favorable. El fundamento que las afianza está en la incidencia del tiempo en el proceso, las medidas cautelares permiten resguardar el cumplimiento de las sentencias y así se tornan efectivos el proceso desarrollado y la acción judicial. De este modo, las medidas cautelares tienen una finalidad preventiva y una conservatoria que Chiovenda interpretó con dos exigencias preliminares: justificación actual y asunción de riesgos. Es decir, en la medida provisional es necesario distinguir su justificación actual, por lo que se establecieron parámetros de análisis previo, urgencia y necesidad verosímil.

- **VEROSIMILITUD DEL DERECHO (FUMUS BONIS IURIS)** Es indispensable acreditar que el derecho que se esgrime cuenta con el respaldo y los fundamentos jurídicos suficientes para tener una expectativa lógica a una sentencia favorable.
- **PELIGRO EN LA DEMORA (PERICULUM IN MORA)** El perjuicio irreparable da motivos suficientes para ordenar lo que se pide, ya sea para conservar el estado en que se encuentra o para impedir otras situaciones irreversibles.

La medida cautelar y la tutela preventiva propuestas por la Unidad de la Contencioso Electoral no hacían valoraciones de medios de prueba, ni resolvían temas de fondo. Al ordenar la suspensión de las reuniones y recorridos, las medidas pretendían preservar la equidad en la contienda electoral, principio básico de los sistemas democráticos modernos, presuntamente violentada por actos masivos de índole proselitista, constitutivos de actos anticipados de campaña y, o de precampaña. En consecuencia, la apariencia de buen derecho se encontraba colmada y considerando que el proceso electoral comienza en el mes de septiembre de esta anualidad, es decir dentro dos meses y unos días, es evidente que existe urgencia en detener acciones propagandísticas masivas que van a dar una ventaja indebida a determinados actores políticos sobre otros.

Es necesario tomar en cuenta que la determinación de otorgar la medida cautelar contenida en el proyecto, era el consecuente directo y principal del Acuerdo ACQyD-INE-104/2023, aprobado por unanimidad de los integrantes de la Comisión.

En dicho acuerdo se ordenó a MORENA, así como a Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Ricardo Monreal



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## Consejera Electoral Beatriz Claudia Zavala Pérez

Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, que los actos que realicen en relación con lo establecido en el "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO", en las fechas y plazos que ahí se precisan, en todo tiempo, se ajusten a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, recalándoles la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad. Estableciéndose parámetros para la realización de estos hechos, no como límites indebidos a la libertad de asociación, sino condiciones para que estos eventos no tuvieran una naturaleza proselitista, es decir para que las conductas desplegadas no constituyeran actos anticipados que afectaran la equidad en la contienda, estos fueron los parámetros establecidos:

- Los discursos y mensajes que realicen NO deberán contener directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de persona o fuerza política alguna.
- Los actos que realicen las personas involucradas NO deben tener como objetivo el obtener el respaldo para ser postuladas como precandidatas a un cargo de elección popular.
- La propaganda que, en el caso, se exponga en los actos que se realicen NO debe tener el propósito de dar a conocer propuestas relacionadas con alguna aspiración de carácter electoral. Por el contrario, la misma deberá contener, de forma clara y visible el proceso al que va dirigida, es decir, al proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT).
- En NINGÚN MOMENTO deberán presentar plataforma de un partido político o coalición o promover a una persona para obtener una precandidatura o candidatura para contender en algún proceso de carácter electoral.
- En general, NO deberán realizar manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a una finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una precandidatura o candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.
- NO podrán utilizar prerrogativas de acceso a tiempos de radio y televisión, para dar difusión al proceso de selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT) o, de las personas que participen en el mismo.
- MORENA y todas las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT), DEBERÁN PROPORCIONAR a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**  
**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

este Instituto, de manera semanal, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana.

- Al tratarse de actividades partidistas de carácter ordinario, se deberá LLEVAR UN CONTROL DE LOS RECURSOS QUE UTILICE, tanto dicho partido como todas y cada una las personas que participen como aspirantes para la selección de la Coordinación de Defensa de la Transformación (CDT), para que, en su momento, cumpla con sus informes del gasto ordinario, conforme a sus obligaciones que tiene en materia de fiscalización.

En el mismo acuerdo se dispuso que, si en este proceso se realizan conductas posiblemente antijurídicas entonces se estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales, vinculando a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para el efecto de que, en caso de advertir acciones contrarias a lo antes expuesto o alguna conducta que transgreda el orden constitucional o legal, realice las acciones legales correspondientes, a fin de lograr el cese de las mismas.

Para llevar a la adecuada ejecución de este mandato la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral ordenó realizar una serie de visitas de verificación a las reuniones o recorridos realizados por a Claudia Sheinbaum, Adán Augusto López, Marcelo Ebrard, Ricardo Monreal, Manuel Velasco y José Fernández Noroña. Lo anterior para verificar que los parámetros de realización de los eventos fueran cumplidos. Por lo que se instruyó la verificación a treinta y cuatro eventos derivados del cargo de Coordinador o Coordinadora de las Comités de Defensa para la Cuarta Transformación. En dichas verificaciones se tuvieron como elementos discursivos los siguientes hallazgos:

**Claudia Sheinbaum Pardo.**

El coordinador de la defensa de la transformación se va incorporar en 2024.

Las mujeres pueden ser Presidenta de la República.

Quien quiere que sea quien represente a MORENA en el próximo proceso que viene en 2024.

**Adán Augusto López Hernández.**

Donación de 5 millones para construir dos hospitales.

No se detendrá hasta que haya un buen gobierno en Guanajuato.

Falta poco para que se vayan las personas que han hecho sangrar al estado.

Realizó la promesa de llevar agua a Querétaro.

Hará un nuevo poder judicial.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

**Marcelo Luis Ebrard Casaubon.**

Prometió construir un acuaférico.

Creación de la Secretaría de la Cuarta Transformación y propuso a su titular.

Mencionó que se necesita el voto de la sociedad para ganar el Congreso. Ganar la encuesta y ser candidato.

Esta contienda era para determinar el coordinador del comité de defensa de la cuarta transformación y el año que entra ser candidato por MORENA a la presidencia de la república.

**Ricardo Ávila Monreal.**

Se destacó como quien encabeza la reconciliación por México.

**José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña.**

La derecha está derrotada.

Quien gane la coordinación nacional va abanderar el movimiento, y quien abandere el movimiento va conducir los destinos de este País.

Quien sea elegido el coordinador será quien represente a los partidos de PT, Verde y MORENA.

El movimiento va a seguir gobernando el país.

**Manuel Velasco Coello.**

Defender y mejores programas de gobierno de la presidencia de la República.

Estas porciones discursivas analizadas en el contexto de eventos masivos, públicos, abiertos a la ciudadanía en general y a la luz del contenido del artículo 3, párrafo 1. Inciso a de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 3.

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

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

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

De las jurisprudencias emitidas por la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siguientes:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Consejera Electoral

Beatriz Claudia Zavala Pérez

Jurisprudencia 2/2023

SALA SUPERIOR

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**

Jurisprudencia 4/2018

SALA SUPERIOR

**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).**

Jurisprudencia 32/2016

SALA SUPERIOR

**PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA.**

Nos lleva a tener en una visión preliminar que contrasta a todos los sujetos participantes en la convocatoria para la coordinación de los comités, mismos que al hacer referencias a: el próximo proceso electoral, llamados implícitos al voto a favor de su movimiento y de ellos en lo particular, proponen planes y acciones de gobierno. Están sobrepasando los parámetros establecidos en el ACQyD-INE-104/2023 y presuntivamente realizando actos anticipados de campaña y, o de precampaña, hipótesis prevista en el propio Acuerdo 104/2023, misma que al cumplirse detonó dos consecuencias directas:

1. El Acuerdo del veintisiete de junio del 2023 por el cual se determinó el incumplimiento al acuerdo de medida cautelar ACQYD-INE-104/2023, mismo en el que se impuso una medida de apremio a Claudia Sheinbaum, Adán Augusto López, Marcelo Ebrard, Ricardo Monreal, Manuel Velasco y José Fernández Noroña.
2. Que en la queja presentada por Jorge Álvarez Máynez coincidente con los eventos verificados se tuvieron por incumplidos las medidas y parámetros señalados en el Acuerdo 104/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Consejera Electoral**

**Beatriz Claudia Zavala Pérez**

Los treinta y cuatro eventos verificados acontecieron en un espacio temporal entre el 20 de junio y el 24 de junio, por lo que al existir este número de probables infracciones en este lapso tan corto de un juicio de plausibilidad y tomando en cuenta el contexto de las manifestaciones es altamente plausible que estas se repitan de forma constante. Por lo que la consecuencia jurídica de lo anterior era ordenar la suspensión de los recorridos y reuniones derivados del "ACUERDO DEL CONSEJO NACIONAL DE MORENA PARA QUE DE MANERA IMPARCIAL, DEMOCRÁTICA, UNITARIA Y TRANSPARENTE SE LOGRE PROFUNDIZAR Y DAR CONTINUIDAD A LA CUARTA TRANSFORMACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO" ya que de un análisis preliminar constituyen actos anticipados de campaña y, o de precampaña.

En resumen, del análisis preliminar realizado, se advierte que los hechos objeto de denuncia, contienen elementos que hacen probable su ilicitud, por resultar de un análisis en sede cautelar, que las mismas podrían **constituir actos anticipados de precampaña o campaña y contravenir los parámetros señalados en el ACQyD-INE-104/2023** y en consecuencia ser presuntivamente contrarios al principio constitucional de equidad en la contienda, y que debe ser resguardado como un pilar de nuestro sistema democrático; aunado a que existe peligro en la demora derivado de la cercanía con el proceso electoral, puede generar un daño irreversible en el próximo proceso electoral federal, por lo que la medida cautelar solicitada debió ser **procedente**.

Por lo expuesto y fundado se emite el presente **voto particular**.

**CONSEJERA ELECTORAL**

**MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**

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

