



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA EMILIO NÁJERA GARCÍA EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO Y LAYDA SANSORES SAN ROMAN, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PREACAMPAÑA Y CAMPAÑA, VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DERIVADO DE LA PUBLICACIÓN DE UN MENSAJE A TRAVÉS DE SU PERFIL DE LA RED SOCIAL *TWITTER*, CON EL QUE SE PRETENDE POSICIONAR A CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023.

Ciudad de México, a **veinte** de **julio** de **dos mil veintitrés**.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El catorce de julio de dos mil veintitrés, se recibió escrito de queja signado por el ciudadano **Emilio Nájera García**, por el que denuncia a **Claudia Sheinbaum Pardo y Layda Sansores San Román, Gobernadora del estado de Campeche**, por hechos que, a su juicio, constituyen **actos anticipados de precampaña y campaña y transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como uso indebido de recursos públicos**, derivado de que dicha funcionaria pública realizó una publicación en su perfil de la red social Twitter, en la que a juicio del quejoso pretende se pretende promocionar a **Claudia Sheinbaum Pardo**, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

De igual manera, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares en su vertiente de **tutela preventiva**, a efecto de hacer cesar las conductas denunciadas para que Layda Sansores San Román, se abstenga de hacer uso de sus redes sociales y demás recursos y que de manera inmediata se suspenda la estrategia proselitista nacional para posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El diecisiete de julio del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro, reservándose la admisión y el emplazamiento. Asimismo, con la finalidad de obtener indicios suficientes para determinar sobre la admisión o desechamiento de la queja de mérito, la autoridad sustanciadora requirió diversa información a Layda Sansores San Román, Gobernadora del estado de Campeche.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

De igual manera, y por resultar necesario para la debida integración del expediente en que se actúa, la Unidad Técnica de lo Contencioso, a través de acta circunstanciada, certificó el contenido de la liga de internet proporcionada por el denunciante en su escrito inicial.

III. ADMISIÓN DE LA QUEJA, PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, acordó admitir la queja y remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, 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; 449, 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 470, párrafo 1, incisos a) y c); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, **Emilio Nájera García** denunció presuntos **actos anticipados de precampaña y campaña y transgresión a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como uso indebido de recursos públicos**, derivado de que dicha funcionaria pública realizó una publicación en su perfil de la red social Twitter, en la que a juicio del quejoso pretende se pretende promocionar a **Claudia Sheinbaum Pardo**, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

La publicación con que el denunciante basa su dicho se cita y reproduce, de manera representativa, a continuación:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

← Tweet

 **Layda Sansores** ✓
@LaydaSansores

Así es, hoy este Gobierno recupera su soberanía y avanza en economía y desarrollo. Andrés Manuel @lopezobrador_ le apuesta hoy a México cuando los anteriores sólo apostaron a debilitarlo y a enriquecerse. ¡Qué ejemplar muestra de que México es un país grande en todos los sentidos, hermoso y listo para tener éxito!

 **Dra. Claudia Sheinbaum** ✓ @Claudiashein · 7 jul. · 📍

En Tres Centurias en Aguascalientes, una plaza dedicada a la historia de este bello estado y la importancia de los ferrocarriles, recordamos la triste historia de la privatización que acabó con este modo de transporte. Sí. En el sexenio de Zedillo donde trabajó Gurría, el que va... [Mostrar más](#)



3:20

9:52 a. m. · 8 jul. 2023 · 27,1 mil Reproducciones

414 Retweets 3 Citas 1.012 Me gusta 3 Elementos guardados

PRUEBA OFRECIDA POR EL DENUNCIANTE

- 1. Documental pública.** Consistente en la certificación del siguiente link <https://twitter.com/LaydaSansores/status/1677707189677432834>
- 2. Presuncional en su doble aspecto legal y humana** consistente en todo lo que se pueda deducir de los hechos comprobados.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- 1. Acta circunstanciada,** instrumentada el diecisiete de julio del año en curso, por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a través de la cual se constató el contenido de la liga electrónica referidas por el denunciante.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

- ✓ Por disposición legal, el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, dará inicio en el mes de septiembre del año en curso.
- ✓ Del acta circunstanciada de veinticuatro de febrero del año en curso, instrumentada por el personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, se advirtió la publicación en Twitter disponible en el siguiente enlace <https://twitter.com/LaydaSansores/status/1677707189677432834>, fue realizada del perfil verificado de Layda Sansores.

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 sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

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.***

¹ SUP-REP-183/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

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.

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 que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

En este sentido, solo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que **el segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, 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.**²

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 probable 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. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

² [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

I. MARCO NORMATIVO

A. Actos anticipados de precampaña y campaña

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo tercero señala que son actos anticipados de campaña las expresiones 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 bien, expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

Asimismo, dicho precepto señala que son actos anticipados de precampaña, las expresiones realizadas en cualquier modalidad y momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral, hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas.

En ese tenor, la Sala Superior de este Tribunal Electoral³ ha sostenido que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña busca proteger el principio de equidad en la contienda, para evitar que una opción política obtenga ventaja en relación con otra, por lo que esos actos pueden realizarse antes de tales etapas, incluso antes del inicio del proceso electoral.

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:⁴

- 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

³ En la tesis XXV/2012, cuyo rubro es "ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL".

⁴ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

un candidato o candidata para obtener 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 publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

La Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SER-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

- i) 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 unívoca o inequívoca, y
- ii) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta oposición política o en contra de otra, no se debe estar a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto.

Al respecto, la jurisprudencia 37/2010, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican

B. Redes Sociales

La Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**⁵

⁵ Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, Twitter*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión, llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad del usuario.⁶

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES*.⁷

Ahora bien, aun cuando la Sala Superior ciertamente ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.⁸

Al respecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia señaló que la autoridad competente para resolver sobre la posible ilegalidad de un material específico tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan alguna infracción a la normativa electoral, con independencia del medio a través del cual se difunda la conducta susceptible de actualizar determinada falta. Estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aún y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la SCJN ha establecido que el apego al parámetro de regularidad constitucional de una medida que tenga por objeto limitar el derecho humano de libertad de expresión a través de las redes sociales, resulta indispensable que: (I) estén previstas por ley; (II) tengan un fin legítimo; y (III) sean necesarias y

⁶ Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

⁷ Consultable <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia,18/2016>

⁸ Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

proporcionales, de manera que la restricción resulte excepcional y la permisión sea la regla general en la difusión de ideas.

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, a través de la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES*.⁹

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

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

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

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

⁹ Consultable en el sitio web https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semanao=1&tabla=&Referencia=&Tema,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

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

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

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

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda. Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal¹⁰, bien entonces la adición al artículo 134 de la Constitución Federal incorporó la tutela de dos bienes jurídicos o valores esenciales de los sistemas democráticos: la imparcialidad y la equidad en los procedimientos electorales.

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

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

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

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

[...] c) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;

e) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;

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

El precepto legal en comentario, prevé que el mandato-prohibición impuesto a los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de servidores públicos en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en **coacción o presión al electorado**, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

La Sala Superior ha considerado que tal criterio tiene como propósito prevenir y sancionar solamente aquellos actos que puedan **tener un impacto real o poner en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad**.

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.

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

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado, dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones¹²:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad¹³.

¹² Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

¹³ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares¹⁴.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**¹⁵.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

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

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

- **Poder Legislativo**: encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de afiliado y simpatizante de partido, **resulta válido para las y los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la**

¹⁴ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹⁵ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política), siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular,** esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

D. Promoción personalizada

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁶ 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 personas servidoras públicas, cualquiera que sea el medio para su difusión;

¹⁶ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las personas servidoras públicas, son los siguientes:¹⁷

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

¹⁷ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior¹⁸ 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 políticos¹⁹.

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

En ese sentido, de la revisión del escrito de denuncia se advirtió la solicitud del dictado de **medidas cautelares** consistentes en hacer cesar las conductas denunciadas a efecto de que Layda Sansores San Román, se abstenga de hacer uso de sus redes sociales y demás recursos y que de manera inmediata se suspenda la estrategia proselitista nacional para posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo.

A. Publicación en Twitter

1. Material alojado en el link <https://twitter.com/LaydaSansores/status/1677707189677432834>, cuyo contenido es el siguiente:

¹⁸ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

¹⁹ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

<https://twitter.com/LaydaSansores/status/1677707189677432834>

Al dar clic en el resultado de búsqueda referido, se direcciona a un perfil perteneciente a la red social Twitter²⁰, en específico el identificado como “Layda Sansores @LaydaSansores”²¹, donde se encuentra una publicación hecha el ocho de julio del año en curso, de contenido siguiente: “Así es, hoy este Gobierno recupera su soberanía y avanza en economía y desarrollo. Andrés Manuel @lopezobrador_ le apuesta hoy a México cuando los anteriores sólo apostaron a debilitarlo y a enriquecerse. ¡Qué ejemplar muestra de que México es un país grande en todos los sentidos, hermoso y listo para tener éxito!”, de cuya impresión de pantalla se inserta a continuación:

Imagen representativa

²⁰ “Twitter es un servicio que permite que los grupos de amigos, familiares y compañeros de trabajo se comuniquen y estén en contacto a través de mensajes rápidos y frecuentes. Las personas publican Tweets, que pueden contener fotos, videos, enlaces y texto. Estos mensajes se publican en tu perfil, se envían a tus seguidores y también se pueden encontrar a través de la búsqueda de Twitter.”. Consultable en la liga electrónica <https://help.twitter.com/es/resources/new-user-faq>

²¹ “La insignia azul de verificación Twitter sirve para confirmar la autenticidad de las cuentas de interés público. Para obtener la insignia azul, tu cuenta debe ser auténtica notoria y estar activa.

Consultable en la liga electrónica:

[https://help.twitter.com/es/managing-your-account/about-twitter-verified-](https://help.twitter.com/es/managing-your-account/about-twitter-verified-accounts#:~:text=Ahora%20puedes%20solicitar%20la%20verificaci%C3%B3n,%3E%20Cuenta%20%3E%20Sol)

[accounts#:~:text=Ahora%20puedes%20solicitar%20la%20verificaci%C3%B3n,%3E%20Cuenta%20%3E%20Sol](https://help.twitter.com/es/managing-your-account/about-twitter-verified-accounts#:~:text=Ahora%20puedes%20solicitar%20la%20verificaci%C3%B3n,%3E%20Cuenta%20%3E%20Sol)
[icitud%20de%20verificaci%C3%B3n.](https://help.twitter.com/es/managing-your-account/about-twitter-verified-accounts#:~:text=Ahora%20puedes%20solicitar%20la%20verificaci%C3%B3n,%3E%20Cuenta%20%3E%20Sol)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

The screenshot shows a Twitter interface. At the top, the URL is 'twitter.com/LaydaSansores/status/1677707189677432834'. The main tweet is from Layda Sansores (@LaydaSansores) with the text: 'Así es, hoy este Gobierno recupera su soberanía y avanza en economía y desarrollo. Andrés Manuel @lopezbrador, le apuesta hoy a México cuando los anteriores sólo apostaron a debilitarlo y a enriquecerse. ¿Qué ejemplar muestra de que México es un país grande en todos los sentidos, hermoso y listo para tener éxito?'. Below this is a retweet from Dra. Claudia Sheinbaum (@Claudiashein) dated July 7th, with the text: 'En Tres Centurias en Aguascalientes, una plaza dedicada a la historia de este bello estado y la importancia de los ferrocarriles, recordamos la triste historia de la privatización que acabó con este modo de transporte. Sí. En el sexenio de Zedillo donde trabajó Gurría, el que va...'. The retweet includes a video thumbnail showing Claudia Sheinbaum standing in front of a train. The video title is 'en la ciudad de Aguascalientes'. The tweet has 415 retweets, 3 quotes, 1,012 likes, and 3 saved items. On the right side, there are options to log in, register with Apple, or create an account, along with a list of 'Personas relevantes' including Layda Sansores, Andrés Manuel, and Dra. Claudia Sheinbaum.

Quien a su vez, hace un *retweet*²² de la publicación hecha el siete de julio del año en curso, desde el perfil identificado como “*Dra. Claudia Sheinbaum @Claudiashein*”, donde se encuentra una publicación hecha el siete de julio del año en curso, de contenido siguiente: “*En Tres Centurias en Aguascalientes, una plaza dedicada a la historia de este bello estado y la importancia de los ferrocarriles, recordamos la triste historia de la privatización que acabó con este modo de transporte. Sí. En el sexenio de Zedillo donde trabajó Gurría, el que va a coordinar el nuevo proyecto de privatizaciones del bloque cínico opositor*”, el cual contiene un video con una duración de 3:30 minutos, de cuyo contenido se inserta a continuación:

Contenido de video

Claudia Sheinbaum Pardo:

²² “Un Retweet consiste en publicar nuevamente un Tweet. La función Retweet de Twitter ayuda a todos los usuarios a compartir rápidamente un Tweet con todos sus seguidores. Puedes retweetear tus propios Tweets o los de otra persona. Consultable en la liga electrónica: <https://help.twitter.com/es/using-twitter/retweet-faqs>”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

Me encuentro en la Plaza de las Tres Centurias en la Ciudad de Aguascalientes y vinimos aquí a visitar este lugar, que recuerda los ferrocarriles, la importancia de los ferrocarriles en nuestro país, en su momento para el desarrollo nacional y ya que estamos aquí pues vamos a hablar también de lo que significó la privatización de los ferrocarriles en México, en la época de Zedillo, justamente donde trabajo desde Salinas, pero principalmente con Zedillo, José Ángel Gurria, el que ahora es el que esta coordinando el proyecto de nación del bloque cínico opositor. Y lo quiero recordar porque privatizaron los ferrocarriles, Zedillo después se fue a trabajar a la empresa en donde, o que fue la beneficiaria de la privatización de los ferrocarriles, pero no solo eso, sino que al privatizarse dejaron de funcionar los ferrocarriles de pasajeros, prácticamente quedó nada más el Chepe como un ferrocarril turístico y no es has ahora que, con el presidente Andrés Manuel López Obrador, que se están recuperando los ferrocarriles de carga y de pasajeros, lo anuncio hace poco, son cerca de tres mil kilómetros nuevos de ferrocarriles, es la recuperación del ferrocarril, por supuesto el Tren Maya, el Transístmico y es fundamental la recuperación de los ferrocarriles, hay que recordar que, lo que quieren los del bloque de enfrente es regresar al pasado, al de las privatizaciones, que privatizaron los ferrocarriles y después dejaron de funcionar, en cambio nosotros lo que queremos pues es el fortalecimiento de la economía nacional, si en su integración con Estados Unidos, pero soberana, que, tengamos de nuevo ferrocarriles, fundamentales para la carga y los pasajeros de nuestro país, esto es lo que representa regresar al pasado, que no se nos olvide ¿quiénes son?, ¿Qué hicieron?, también provocaron el Fobaproa, fueron artífices de Fobaproa, una de las mayores deudas que le dejaron al pueblo de México y la privatización de los ferrocarriles y hoy, pues es el renacimiento de los ferrocarriles. Es decir, el pasado es corrupción, frente a un presente y un futuro de esperanza y de recuperación de nuestro país. El ferrocarril es mucho más eficiente que el transporte Carretero, en un ferrocarril pues, comparado un ferrocarril con que te puedo decir cincuenta, sesenta, hasta cien tractocamiones, entonces representa uso eficiente del consumo de energía y por supuesto eficiencia en el transporte de las mercancías y en el caso de los pasajeros es lo mismo, si tú comparas un autobús con un ferrocarril, pues cabe mucho más personas, si lo vemos en términos de una Ciudad, es como comparar un metro con muchos autobuses, entonces, también por eso es importantísimo recuperar el ferrocarril, porqué es



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

una forma de transporte muy eficiente en términos energéticos y en términos del transporte de personas y mercancías.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- La publicación en comentario corresponde a un *retweet* realizado **el ocho de julio** de la presente anualidad en el perfil verificado de **Layda Sansores** con el siguiente texto: *“Así es, hoy este Gobierno recupera su soberanía y avanza en economía y desarrollo. Andrés Manuel @lopezobrador_ le apuesta hoy a México cuando los anteriores sólo apostaron a debilitarlo y a enriquecerse. ¡Qué ejemplar muestra de que México es un país grande en todos los sentidos, hermoso y listo para tener éxito!”*,

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, relacionadas al material analizado en el presente apartado, dado que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado, si se toma en cuenta que la posible afectación, incidencia o daño que alega el denunciante se materializaría o concretaría en procesos electorales futuros cuyo inicio es temporalmente lejano. Lo anterior de conformidad con las siguientes consideraciones:

Del análisis integral al escrito de queja, así como a las pruebas y elementos que obran en autos, se advierte que el denunciante dirige sus argumentos a evidenciar que la **Gobernadora del estado de Campeche**, transgrede la Constitución General y las leyes electorales (transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en la contienda a favor de Claudia Sheinbaum Pardo, así como el supuesto uso indebido de recursos públicos) **en detrimento de la equidad de la contienda en el próximo proceso electoral federal a celebrarse en dos mil veinticuatro**.

En efecto, el argumento central del denunciante consiste en acreditar que dicha funcionaria pública ha realizado una publicación en su perfil de la red social *Twitter*, tal como la que se analiza, en la que, a dicho del quejoso pretende posicionar la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, y el presunto uso indebido de recursos públicos, vulnerando así, el principio de equidad en la próxima contienda.

En mérito de lo anterior, a efecto de evitar que este tipo de conductas afecten la equidad de la contienda e influyan en la voluntad del electorado en el marco del proceso comicial indicado, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

Sentado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, como se dijo al inicio del presente apartado, considera que la medida cautelar solicitada por el denunciante, resulta improcedente ya que **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora** para su dictado.

En efecto, tratándose del proceso electoral federal para la renovación de diversos cargos de elección popular, entre ellos del Titular del Poder Ejecutivo Federal, de conformidad la ley, **iniciará en el mes de septiembre del presente año.**

Como se advierte, no existe justificación para que, en este momento, se dicte una medida precautoria que tenga por objeto el retiro, remoción o suspensión de mensajes o contenidos en redes sociales relativos a la publicación hoy denunciada, difundida por un servidor público en **ejercicio de sus libertades de pensamiento, expresión y asociación**, en virtud de que los posibles daños o consecuencias que podrían provocar están íntimamente vinculados con el proceso electoral federal, el cual aún no inicia, siendo que la determinación acerca de la validez o no de las conductas denunciadas será objeto de pronunciamiento de fondo por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En otros términos, tomando en consideración los tiempos legales que marcan el inicio, desarrollo y jornada electoral del indicado proceso electoral federal se arriba a la conclusión preliminar **que no existe justificación para dictar medidas cautelares** en los términos pretendidos por el denunciante, antes de que se dicte la resolución de fondo de este asunto.

A similares consideraciones ha arribado esta Comisión en los siguientes asuntos:

Expediente	Acuerdo	Impugnación
UT/SCG/PE/PRI/CG/304/2022	ACQyD-INE-121/2022 23/05/2022	SUP-REP-394/2022
UT/SCG/PE/PRI/CG/305/2022	ACQyD-INE-122/2022 23/05/2022	SUP-REP-393/2022
UT/SCG/PE/PRD/CG/336/2022 Y SUS ACUMULADOS	ACQyD-INE-138/2022 23/06/2022	SUP-REP-511/2022
UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022	ACQyD-INE-174/2022 31/10/2022	SUP-REP-749/2022
UT/SCG/PE/PRD/CG/63/2023	ACQyD-INE-23/2023 02/03/2023	SIN IMPUGNACIÓN

En efecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia dictada en el expediente **SUP-REP-394/2022**, razonó que la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

temporalidad es relevante para definir la urgencia en el dictado de las medidas cautelares:

*Cabe aclarar que esta conclusión no prejuzga sobre el argumento del actor respecto a la actualización del elemento temporal de la infracción, pues se trata del análisis de una cuestión diversa. Respecto al dictado de la medida cautelar, **la temporalidad es un elemento que, en este caso, resulta relevante para definir la falta de urgencia del dictado de las medidas cautelares**, pero ello de ninguna manera implica que por la anticipación de las conductas denunciadas no se pudieran considerar actos anticipados de precampaña o campaña respecto al proceso electoral federal 2023-2024, sino simplemente que, de serlo, resultarían reparables en la sentencia de fondo.²³*

[Énfasis añadido]

Aunado a lo anterior, el material denunciado se trata de una publicación acontecida el pasado **ocho de mayo de dos mil veintitrés**, realizada en la red social de Twitter.

En ese sentido, en un análisis en sede cautelar, se advierte que al ser una publicación que se difundió a través de redes sociales, dirigidas a un público determinado, se desprende que debió mediar la **voluntad de las personas que busquen conocer su contenido para poder tener acceso al mismo**.

En efecto, la publicación denunciada ocurrió en la cuenta verificada de Twitter de la Gobernadora Layda Sansores San Román, por lo cual se requiere de un **acto volitivo**, para su localización y visualización.

En este sentido, este órgano colegiado concluye que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no tiene base alguna para dictar una medida cautelar respecto de la supuesta comisión de la presunta promoción personalizada a favor de la Claudia Sheinbaum Pardo, ya que en este asunto **no se actualizan los elementos de urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora**, por las razones indicadas con anterioridad.

No obstante lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a **Layda Sansores San Román, Gobernadora del estado de Campeche**, para que, **en todo tiempo, deberá ajustar sus conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, en particular, a la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad**.

De lo contrario, esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, **incluso oficiosamente**, a fin de garantizar la

²³ Visible en la página 17 de la sentencia de referencia.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

En consecuencia, se ordena notificar el presente acuerdo a los servidores públicos referidos, a efecto de hacerles de su conocimiento contenido de la presente resolución.

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

B. Uso indebido de recursos públicos

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

III. TUTELA PREVENTIVA

Finalmente, por lo que respecta a la solicitud de **tutela preventiva**, realizada por el denunciante a efecto de que cesen las conductas denunciadas, es igualmente **improcedente** pues, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, considerando la lejanía al Proceso Electoral Federal 2023-2024, y en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que se ejecuten acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.

Lo anterior, tiene como consecuencia la improcedencia de la tutela preventiva solicitada al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.²⁴ En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:²⁵

²⁴ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

²⁵ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²⁶ ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

Esto significa que para su **concesión no basta con una mera suposición, sino que debe evidenciarse la existencia de un riesgo inminente** de transgresión a los principios de la función electoral, **basada en una razonable probabilidad de que las conductas denunciadas y posiblemente constitutivas de un ilícito puedan generarse nuevamente.**

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo ACQyD-INE-23/2023, aprobado en Décima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dos de marzo de dos mil veintitrés, cuyo fondo del asunto fue resuelto por la Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SRE-PSC-38/2023, en donde se declaró la inexistencia de las infracciones denunciadas.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

²⁶ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-138/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/481/2023

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. Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, apartado II**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la **tutela preventiva** solicitada bajo los argumentos y consideraciones del considerando **CUARTO, apartado III**, de la presente resolución.

TERCERO. 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de julio 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