



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EMILIO NÁJERA GARCÍA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO Y MARÍA GERALDINE PONCE MÉNDEZ, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, LA POSIBLE VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y NEUTRALIDAD, ASÍ COMO EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023.**

Ciudad de México, a veintisiete de julio de dos mil veintitrés.

## **ANTECEDENTES**

**I. DENUNCIA.** El catorce de julio de dos mil veintitrés, Emilio Nájera García, presentó escrito de denuncia en contra de Claudia Sheinbaum Pardo y María Geraldine Ponce Méndez, derivado de la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, la posible vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como el supuesto uso indebido de recursos públicos, con motivo de que el nueve de julio de dos mil veintitrés Claudia Sheinbaum Pardo, publicó en su cuenta de Facebook un video en el que María Geraldine Ponce Méndez, Presidenta Municipal de Tepic Nayarit, señaló que solicitó licencia para apoyar el proyecto que encabeza Claudia Sheinbaum para defender la transformación de México. A decir del quejoso, dicho video también fue compartido en la cuenta oficial de Facebook de María Geraldine Ponce Méndez.

Por lo que solicita el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, con el propósito de hacer cesar las conductas denunciadas, al tratarse de un asunto en el que se denuncia, entre otras cosas, actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, lo cual, puede incidir en el proceso electoral federal 2023-2024.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** Mediante proveído de diecisiete de julio de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

Asimismo, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

En ese sentido, a fin de integrar correctamente el expediente referido, se requirió a las denunciadas diversa información y se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, a efecto de realizar una inspección de los vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

**III. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

## 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 Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, violación al principio de imparcialidad y neutralidad, así como uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

Como se adelantó, Emilio Nájera García denunció la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, la posible vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como el supuesto uso indebido de recursos públicos, con motivo de que el nueve de julio de dos mil veintitrés Claudia Sheinbaum Pardo, publicó en su cuenta de Facebook un video en el que María Geraldine Ponce Méndez, Presidenta Municipal de Tepic Nayarit, señaló que solicitó licencia para apoyar el proyecto que encabeza Claudia Sheinbaum para defender la transformación de México. A decir del quejoso, dicho video también fue compartido en la cuenta oficial de Facebook de María Geraldine Ponce Méndez.

En concepto del quejoso, la Presidenta Municipal de Tepic, Nayarit, hace uso de recursos públicos para efectuar un respaldo político a favor de Claudia Sheinbaum Pardo, además, aduce que la conducta denunciada se traduce en una estrategia para posicionarla frente al electorado como la sucesora del presidente, lo cual, constituye un acto anticipado de precampaña o campaña.

Para acreditar su dicho, el quejoso proporciona los siguientes links de internet donde se puede ver el video denunciado:

- <https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/2239403046449713>
- <https://www.facebook.com/GeraldinePonceMexico>

Por lo antes expuesto, el quejoso solicita el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, con el propósito de hacer cesar las conductas denunciadas, al tratarse de un asunto en el que se denuncia, entre otras cosas, actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, lo cual, puede incidir en el proceso electoral federal 2023-2024.

## MEDIOS DE PRUEBA

### Pruebas ofrecidas por Emilio Nájera García.

1. **DOCUMENTAL.** Consistente en la certificación de las ligas expuestas.
2. **DOCUMENTAL.** Solicita se requiera al Municipio de Tepic, Nayarit y a María Geraldine Ponce Méndez, para que informen a cuánto hacienden los gastos para promover las redes de la presidenta municipal denunciada y que señale



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

que otras formas de apoyo ha mostrado a favor de Claudia Sheinbaum Pardo.

3. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integran el expediente en lo que le sean favorables.
4. **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.

### Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante la cual se realizó una inspección de los vínculos electrónicos aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.
2. **Documental privada.** Escrito presentado por el representante legal de Claudia Sheinbaum Pardo mediante el cual informó lo siguiente:
  - La cuenta de Facebook en la que se difundió el video objeto de denuncia es suya, es manejada y administrada por ella
  - Sí realizó la publicación del video objeto de denuncia en su perfil de Facebook
  - La razón por la que se difundió el video fue para agradecer a María Geraldine Ponce Méndez, Presidenta Municipal de Tepic, Nayarit su apoyo al proyecto de la cuarta transformación.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados por las partes denunciantes y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

1. El video objeto de denuncia se difundió en las cuentas verificadas de Facebook de Claudia Sheinbaum Pardo y María Geraldine Ponce Méndez, lo cual fue reconocido por la primera y constatado por la autoridad sustanciadora mediante acta circunstanciada en la que consta que se trata, en ambos casos, de cuentas verificadas.
2. En el video denunciado se observa a las denunciadas, en un primer momento a María Geraldine Ponce Méndez, quien anuncia su decisión de solicitar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

licencia como presidenta municipal de Tepic, para apoyar el proyecto que encabeza Claudia Sheinbaum Pardo “para defender la transformación de México”, posteriormente se observa a Claudia Sheinbaum Pardo quien agradece y refiere estar contenta y emocionada por la decisión, hace referencia a su proyecto y a la cuarta transformación.

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.<sup>1</sup>

### **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.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como la apariencia del buen derecho, unida al elemento del

---

<sup>1</sup> SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***<sup>2</sup>

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

## **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

### **1. MARCO NORMATIVO**

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

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

**Constitución Federal.**

**“Artículo 134.**

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

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

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

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

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a los servidores públicos para que, en su actuar, no



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

cometan actos de influencia en la preferencia electoral de los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal<sup>3</sup>, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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

---

<sup>3</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023**

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:

- 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;
- 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
- Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>4</sup>:

- 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
- 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.**

---

<sup>4</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones<sup>5</sup>:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad<sup>6</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**<sup>7</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>8</sup>.
- Permisiones a servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**<sup>9</sup>.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>10</sup>.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>6</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>9</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

<sup>10</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>11</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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:

- **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>12</sup> o local:

**Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública<sup>13</sup>.

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

**Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>14</sup>.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir**

<sup>12</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

<sup>13</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

<sup>14</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

**opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por ese servidor público en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

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

- **Poder Judicial:** encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, **el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.**

- **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 los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

**cierta ideología (partidista o política)**, siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.

- **Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público<sup>15</sup>.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas<sup>16</sup>, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

Las anteriores diferencias entre las funciones y entidades del poder público permiten identificar la existencia de diversos elementos que deben considerarse al analizarse las conductas de servidores públicos que puedan afectar o incidir injustificadamente en las contiendas electorales.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**<sup>17</sup>.

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

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,**

<sup>15</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

<sup>16</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>17</sup> Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

**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**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

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

Ello, puesto que al participar en la política partidista están en condiciones de afectar la neutralidad y el interés general, pues cuentan con un notable poder decisorio y de influencia.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**<sup>18</sup>.

### **Principio de neutralidad**

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

---

<sup>18</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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

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

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

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

En este tenor la Sala Superior, consideró que **quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

### **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 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.-**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

...

*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 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;*
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 expresos 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.*

...

#### **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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

*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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>19</sup>

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

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

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

## 2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

---

<sup>19</sup> SUP-JRC-228/2016

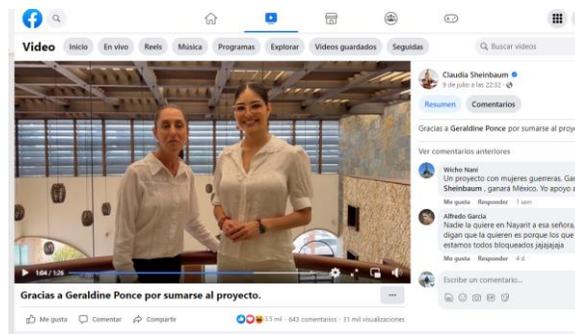


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023**

Como se precisó previamente, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, con el propósito de hacer cesar las conductas denunciadas, al tratarse de un asunto en el que se denuncia, entre otras cosas, actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, lo cual, puede incidir en el proceso electoral federal 2023-2024.

Las publicaciones denunciadas, son las siguientes:



**Transcripción del Video**

**Voz de Mujer:** Amigas y amigos de Tepic, de Nayarit y de México, quiero compartirles con mucho gusto...

**Voz de Mujer:** He decidido solicitar licencia como presidenta municipal de Tepic para apoyar el proyecto que encabeza mi amiga la Doctora Claudia Sheinbaum, para defender la transformación de México.

**Voz de Mujer:** Estoy segura de que Claudia es la mejor opción para dar continuidad con su propio sello a todo lo bueno que ha iniciado nuestro presidente.

**Voz de Mujer:** Me sumo, a título personal, pero también a nombre de todas las mujeres en la lucha por nuestros derechos y la no discriminación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

**Voz de Mujer:** Es tiempo de las mujeres.

**Voz de Mujer:** Así que amiga, estamos lista para trabajar, listos para trabajar por Tepic, por Nayarit, para que siga sonriendo todo México, apoyando tu proyecto de Transformación.

**Voz Claudia Sheinbaum Pardo:** *Muchas gracias, Geraldine. Estoy muy contenta, muy emocionada, porque pues es una decisión muy importante que está tomado Geraldine y yo pues la acepto y me emociono de esta incorporación tan importante de Geraldine a nuestro proyecto.*

**Voz Claudia Sheinbaum Pardo:** *Vamos creciendo, va creciendo nuestro proyecto, siempre con unidad porque aquí lo importante es tener unidad dentro de nuestro movimiento de transformación. Pero cada vez somos más y queremos la continuidad de la cuarta transformación con rostro de mujer. "*

**Voz Claudia Sheinbaum Pardo** *Que viva la 4T...*

**Voz Claudia Sheinbaum Pardo** *Gracias Geraldine.*

**Voz de Mujer:** *A ti.*

## Decisión

El material denunciado por el quejoso corresponde a un video publicado por Claudia Sheinbaum Pardo y María Geraldine Ponce Méndez en sus respectivos perfiles de Facebook, en el cual se observa a ambas mujeres, quienes hacen referencia a la decisión de María Geraldine Ponce Méndez de solicitar licencia a su cargo como presidenta municipal de Tepic, Nayarit para apoyar el proyecto de Claudia Sheinbaum Pardo, así como el agradecimiento de ésta última.

Debe señalarse que el quejoso solicita el dictado de medidas cautelares para que las denunciadas se abstenga de realizar actos anticipados de precampaña y campaña, así como todo acto que atente contra los principios de equidad e imparcialidad que deben regir la materia electoral, pues considera que puede incidir en el proceso electoral federal 2023-2024.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que **es improcedente el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva**, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, se estima que, en el caso, los materiales denunciados se tratan de manifestaciones dadas a conocer en redes sociales en fechas pasadas, lo que, para poder ingresar a ellas **debe mediar la voluntad de las personas para acceder a los mismos**, buscar el contenido específico, o buscar contenido relacionado para poder tener acceso al mismo.

Bien entonces, para su consulta, es necesario ejercer dicho acto, ya que si bien se trata de difusión de manifestaciones en redes sociales, lo cierto es que al ser pasados requieren de una búsqueda por parte de la persona, pues no se encuentran



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

en una difusión permanente en la red social; es decir, las publicaciones en las que se realizaron las manifestaciones **no se encuentran de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía**, sino que se trata de publicaciones realizadas en fechas pasadas, las cuales requieren de una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarlas.

De igual suerte, como se señaló en el considerando *TERCERO*, del presente acuerdo, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esto es, para que la medida cautelar en materia electoral pueda cumplir sus objetivos fundamentales, debe evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; y mantener el estado de la materia objeto de la controversia de tal forma que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo.

Para determinar la existencia del peligro en la demora se debe realizar una estimación provisional sobre la probabilidad de que, de no suspenderse el acto, las violaciones aducidas queden consumadas y se tornen difícil o de imposible reparación, esto en el aspecto sustantivo y desapareciendo la materia, como consecuencia adjetiva del retardo en la paralización del acto.

Elemento que no se acredita en el presente caso, toda vez que, si bien, se tiene certeza de la celebración de un próximo Proceso Electoral Federal, **el mismo dará inicio hasta el mes de septiembre del presente año**, motivo por el cual, hasta el momento, no ha comenzado alguna de sus etapas, por lo que **no se actualiza la urgencia como elemento indispensable para la emisión de una medida cautelar en ese sentido**.

Este criterio fue sostenido por la sala Superior al resolver el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-394/2022, en el cual sostuvo:

*“...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.”*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-138/2022**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente **SUP-REP-511/2022**; así como al dictar el acuerdo **ACQyD-INE-163/2022**, confirmado a través del **SUP-REP-695/2022** y en los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023** y **ACQyD-INE-129/2023**.

De igual forma, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta igualmente **improcedente**, al versar sobre **hechos futuros de realización incierta**.

En efecto, 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.

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, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

- 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, lo que en el caso no acontece.

En el caso, si bien se encuentra acreditada la existencia de contenidos en redes sociales en las que se hace referencia al proyecto que encabeza Claudia Sheinbaum Pardo y la continuidad de la cuarta transformación, lo cierto es que, ocurrieron en fechas pasadas, **sin que exista constancia en autos de que se llevará a cabo alguna otra manifestación, publicación o exposición de características similares**; esto es, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas por parte del presunto responsable, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en la difusión de expresiones como las que fueron materia de queja y bajo las circunstancias en las que se realizó.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023, ACQyD-INE-45/2023, ACQyD-INE-50/2023, ACQyD-INE-70/2023, ACQyD-INE-76/2023, ACQyD-INE-87/2023 y ACQyD-INE-108/2023.**

No obstante lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a **Claudia Sheinbaum Pardo y María Geraldine Ponce Méndez**, que **en todo tiempo, deberán ajustarse a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos, en particular, a la obligación de conducirse acorde a los principios de legalidad y equidad.**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023

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.

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**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.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por Emilio Nájera García, 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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-143/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/477/2023**

El presente Acuerdo fue aprobado en la tercera sesión ordinaria de carácter privado de 2023 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintisiete de julio de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**