



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS

**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 Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE AMÉRICO VILLARREAL SANTIAGO, AMÉRICO VILLARREAL ANAYA, MORENA Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS E INDEBIDA UTILIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN FAVOR DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023 Y UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/570/2023, UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023, ACUMULADOS.**

Ciudad de México, a once de agosto de dos mil veintitrés.

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

### **UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023**

**I. DENUNCIA.** El veinticuatro de julio del año en curso, Emilio Nájera García, presentó escrito de queja mediante el cual denunció, lo siguiente:

- La presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña y la apropiación de programas sociales** para generar inequidad en la contienda rumbo al proceso electoral federal de 2024, derivado de un evento realizado, el nueve de julio de dos mil veintitrés, por Américo Villarreal Santiago, en el Municipio de Palmillas, Tamaulipas en el que, a decir del quejoso, se repartieron despensas y bolsas con la silueta de Claudia Sheinbaum Pardo, lentes y medicamentos, en el que además participaron el Secretario de la Juventud de MORENA en Tamaulipas y el Súper Delegado de MORENA en dicha entidad federativa.

Lo anterior, a juicio del quejoso, con la intención de promover a Américo Villarreal Santiago, como aspirante al Senado, a través de la asociación civil “Avanzada Tamaulipeca”, y a Claudia Sheinbaum Pardo como aspirante a la Coordinación de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Por lo anterior, solicita se dicten medidas cautelares a fin de evitar la producción de daños irreversibles, así como la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación electoral, ya que existe un peligro inminente, pues en las publicaciones de Américo Villarreal Santiago se da cuenta de las entregas que ha hecho y pretende hacer con la imagen de Claudia Sheinbaum.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.** Mediante proveído de veinticinco de julio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023**; asimismo, en el acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados; del mismo modo se solicitó la intervención de la Oficialía Electoral, a fin de que realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

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.

**UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/570/2023**

**I. DENUNCIA.** El veinticuatro de julio del año en curso, el apoderado legal del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Tamaulipas presentó escrito de queja mediante el cual denunció:

- La presunta realización de **actos anticipados de precampaña, vulneración a los principios de equidad e igualdad en la contienda y uso indebido de recursos públicos** atribuible a Américo Villarreal Santiago, en su carácter de aspirante al cargo de senador de la República y Claudia Sheinbaum Pardo, en su carácter de aspirante al cargo de presidencia de la República, derivado de la realización de un evento el 09 de julio de 2023, en el municipio de Palmilla, Tamaulipas, en el que, a juicio del quejoso, de manera ilegal se repartieron bolsas con despensas, las cuales tenían impresa la silueta de la cabeza de una mujer y el *hashtag* “#EsClaudia”, además de ofrecer botellones de agua, servicios médicos y entrega de lentes, a nombre del gobernador y su esposa.
- El presunto incumplimiento de la medida identificada como ACQyD-INE-104/2023, emitida el 16 de julio de 2023, por la Comisión de Quejas y Denuncias de este órgano autónomo, por parte de Américo Villarreal Santiago, en su



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

carácter de aspirante al cargo de senador de la República y Claudia Sheinbaum Pardo, en su carácter de aspirante al cargo de presidencia de la República, derivado de la entrega de despensas con la imagen referida.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y DE EMPLAZAMIENTO, ESCISIÓN, ACUMULACIÓN Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** Mediante proveído de veinticinco 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/PAN/JL/TAM/570/2023**.

En dicho proveído se determinó escindir lo relacionado con el presunto incumplimiento de la medida cautelar identificada como **ACQyD-INE-104/2023** al procedimiento especial sancionador identificado como **UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados** en el cual fue dictada la medida cautelar referida.

En dicho proveído, también se determinó acumular el presente procedimiento al procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023** toda vez que los hechos denunciados se encuentran vinculados entre sí.

Aunado a lo anterior, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar. y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados. Del mismo modo se solicitó la intervención de la Oficialía Electoral, a fin de que realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

**UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023**

**I. DENUNCIA.** El veinticinco de julio del año en curso, el representante del Partido de la Revolución Democrática, presentó escrito de queja mediante el cual denunció, en lo conducente, lo siguiente:

- La presunta **promoción personalizada, actos anticipados de precampaña y campaña, así como el uso indebido de recursos públicos e indebida utilización de programas sociales** a favor de Claudia Sheinbaum Pardo, aspirante a Coordinadora Nacional del Comité de Defensa de la Cuarta Transformación, atribuible a Américo Villarreal Anaya, Américo Villarreal Santiago, el partido político MORENA y quienes resulten responsables, derivado de la entrega de dádivas para beneficiar a la referida aspirante.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

- **El incumplimiento de las medidas cautelares** identificadas como ACQyD-104/2023 y ACQyD-134/2023 emitidas por la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto.

En ese sentido como medida cautelar solicitó *se ordene al Gobernador en el Estado de Tamaulipas por medio de terceras personas, en uso de presupuesto público del Estado, por medio de programas sociales, se abstenga de seguir promocionando a la figura y persona de la aspirante a la coordinadora nacional del comité en defensa de la 4ta transformación convocado por el partido político MORENA.*

*Al ciudadano Américo Villarreal Santiago, se abstenga de distribuir de forma conjunta a personas convocadas a reunirse en un lugar abierto con la finalidad de entregar despensas para promocionar a Claudia Sheinbaum Pardo.*

*Al partido político MORENA para que conduzca la conducta de sus militantes y simpatizantes para que ajusten su conducta a los cánones dispuestos en la constitución federal y en la Ley secundaria electoral.*

Aunado a lo anterior, refiere que esta *autoridad administrativa electoral deberá ordenar el cese de dichas conductas y prohibir cualquier otra que contenga las mismas características.*

Solicita además en tutela preventiva, se realicen *las acciones legales correspondientes a fin de lograr el cese de las mismas lo anterior, puesto que las medidas cautelares que se emiten actúa justamente como una salvaguarda de las afectaciones al orden constitucional y realice las acciones atinentes al cese de dichas conductas, toda vez que, los denunciados, de manera indebida están presentando ante la ciudadanía en general programas sociales, plataformas electorales para promover su figura y obtener la candidatura a la Presidencia de la República por el partido MORENA, constituyendo actos anticipados de campaña y precampaña.*

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, ESCISIÓN, ACUMULACIÓN Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** Mediante proveído de veintisiete de julio de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023**; asimismo, en el acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento y se acordaron requerimientos de información, a efecto de esclarecer los hechos denunciados; del mismo modo se solicitó la intervención de la Oficialía Electoral, a fin de que realizara la certificación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja.

En dicho proveído se determinó escindir lo relacionado con el presunto incumplimiento de las medidas cautelares identificadas como **ACQyD-INE-104/2023** y **ACQyD-INE-134/2023** al procedimiento especial sancionador identificado como **UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023** y **sus acumulados** en el cual fueron dictadas las medidas cautelares referidas.

En dicho proveído, también se determinó acumular el presente procedimiento al procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023** toda vez que los hechos denunciados se encuentran vinculados entre sí.

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.

**UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y SUS ACUMULADOS**

**I. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El diez de agosto de dos mil veintitrés, 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.

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

**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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos e indebida utilización de programas sociales de cara al proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

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

Como se adelantó, Emilio Nájera García, denunció, en lo conducente, la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña y la apropiación de programas sociales** para generar inequidad en la contienda rumbo al proceso electoral federal de 2024, derivado de un evento realizado, el nueve de julio de dos mil veintitrés, por Américo Villarreal Santiago, en el Municipio de Palmillas, en el que, a decir del quejoso, se repartieron despensas y bolsas con el logo de Claudia Sheinbaum Pardo lentes y medicamentos, en el que además participaron el Secretario de la Juventud de MORENA en Tamaulipas y el Súper Delegado de MORENA en dicha entidad federativa.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, denunció, en lo conducente, la presunta **promoción personalizada, actos anticipados de precampaña y campaña, así como el uso indebido de recursos públicos e indebida utilización de programas sociales** a favor de Claudia Sheinbaum Pardo, aspirante a Coordinadora Nacional del Comité de Defensa de la Cuarta Transformación, atribuible a Américo Villarreal Anaya, Américo Villarreal Santiago, el partido político MORENA y quienes resulten responsables, derivado de la entrega de dádivas para beneficiar a la referida aspirante.

### **MEDIOS DE PRUEBA**

#### **I. OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES EN SUS RESPECTIVOS ESCRITOS DE QUEJA.**

##### **A) EXPEDIENTE UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023**

**1. Documental pública**, consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de los sitios y/o vínculos de internet que han sido insertados en su escrito y de las solicitudes planteadas.

**2. Instrumental de actuaciones**, consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

**3. Presuncional en su doble aspecto legal y humana**, prueba que se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos.

**B) EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023.**

**1. Documental pública**, consistente en la certificación que realice la autoridad electoral de los sitios y/o vínculos de internet que han sido insertados en su escrito y de las solicitudes planteadas.

**3. Instrumental de actuaciones**, consistente en las constancias que obran en el expediente que se forma con motivo del presente escrito, en todo lo que beneficie a la parte que representa.

**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 los intereses de la parte que representa.

**II. RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES.**

**1. Documental privada.** Consistente en escrito signado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual informa que el Secretario de Jóvenes del Comité Estatal de dicho partido en el estado de Tamaulipas es Mauricio Alejandro Gattas Cano, de acuerdo con el propio registro a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Asimismo, manifiesta que desconoce quién es el Súper Delegado de Morena en Tamaulipas, ya que de acuerdo con la estructura del que describe el estatuto de MORENA, no se encuentra ese cargo.

**2. Documental privada.** Consistente en escrito firmado por el representante legal de Claudia Sheinbaum Pardo, mediante el cual informa que su representada no ordenó, contrató, ni solicitó la realización del evento denunciado.

**3. Documental privada.** Consistente en escrito signado por Américo Villarreal Santiago, mediante el cual reconoce haber asistido y participado en el evento celebrado en Palmillas, toda vez que forma parte del grupo Avanzada Tamaulipeca. Afirma que durante el evento dirigió unas palabras a los asistentes.

Señala además que él es el líder del grupo Avanzada Tamaulipeca, el cual se integra por un grupo de activistas sociales y voluntarios cuya finalidad es apoyar a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

quien lo necesite. Admite haber entregado despensas en bolsas con la silueta de Claudia Sheinbaum y la leyenda #EsClaudia, además de lentes y medicinas.

Asegura que la entrega de bolsas no es algo que se haga en las Jornadas que realiza Avanzada Tamaulipeca y que lo ocurrido fue algo espontáneo. Niega que las actividades de la asociación tengan fines partidistas y afirma que las Jornadas no se llevan a cabo con el fin de apoyar a algún actor político, sino a quien más lo necesita.

Manifiesta que como líder de Avanzada Tamaulipeca es quien decide en dónde se llevarán a cabo las Jornadas y que los gastos que genera la realización de los eventos son solventados por los propios voluntarios y que no siempre cuenta con la asistencia de las mismas personas.

Asimismo, rechaza llevar un control, registro o inventario, tanto de lo que entregaron como de los donativos que reciben como asociación, por lo que no puede precisar el origen de los recursos que fueron repartidos. De igual manera afirma que al evento asistieron aproximadamente doscientas personas, pero que tampoco lleva un control de asistencia a los eventos, ya que son abiertos al público.

Finalmente expresa que el grupo Avanzada Tamaulipeca no tiene organigrama, ni registro de los integrantes. Niega ocupar un cargo público, proporciona impresiones fotográficas del evento y señala que Marco Batarse Ferrel le apoyó con la organización del evento denunciado.

**4. Documental Pública.** Escrito signado por el Gobernador del Estado de Tamaulipas, mediante el cual niega haber tenido algún tipo de participación en relación con los hechos denunciados.

**5. Documental Privada.** Escrito de Américo Villarreal Santiago mediante el cual reitera que Avanzada Tamaulipeca es un grupo de personas que sin finalidad de lucro o beneficio propio, apoya a personas en situación vulnerable en el estado de Tamaulipas y organiza Jornadas cada quince días, en beneficio de toda la ciudadanía.

Señala que las personas que coadyuvan con el grupo, lo hacen de manera gratuita y los servicios que brinda se hacen a través de voluntarios con recursos donados. Informa que además de las Jornadas Médicas realizan actividades multidisciplinarias.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Asimismo reitera que la entrega de bolsas con la imagen de Claudia no fue algo planeado y asegura que no ha vuelto a celebrar evento alguno en el que se entregaran bolsas con esas características, ni tiene programado entregarlas en un evento futuro.

Rechaza que los bienes se hayan entregado a nombre del gobernador y que en su mensaje solo expresó saludos del mandatario y su esposa. De igual modo, niega haber recibido instrucción o apoyo del gobernador para la realización del evento y que tenga algún tipo de participación con Avanzada Tamaulipeca.

Admite la asistencia de servidores públicos, la Delegada de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado de Tamaulipas y el Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas, pero niega que hayan sido invitados por él. Asegura que asistieron como todos los demás voluntarios y desconoce qué es lo que haya hecho cada uno, o si ayudaron o no.

Por último reconoce desempeñar el cargo de consejero nacional de MORENA y asegura que Avanzada Tamaulipeca, no está vinculada con ese partido político. Niega además, ser promovente o formar parte de alguna estructura de apoyo Claudia Sheinbaum en la entidad; afirma que sólo es simpatizante.

**6. Documental privada.** Escrito de Marco Antonio Batarse Ferrel, en el que manifiesta no haber asistido al evento, pero participó organizándolo. Asimismo señala que nadie le ordenó organizar el evento, que quien decidió que se llevara a cabo fue Américo Villarreal Santiago, ya que es el líder de Avanzada Tamaulipeca y determina en donde se llevarán a cabo los eventos. De igual manera señala que en el referido evento, solo Villarreal Santiago participó como orador.

Explica además, que Avanzada Tamaulipeca no es una persona moral, sino un grupo de voluntarios y/o activistas sociales que les gusta ayudar a las personas. Afirma ser parte de los voluntarios y haberse ofrecido a la organización del evento denunciado; señala que cuando participa, lo hace con recursos propios.

Niega contar con la información relativa a con el monto erogado para la realización del evento ya que todo es donación. Asimismo, niega contar con datos respecto a la persona que lo aportó y descarta la existencia de planes para llevar a cabo eventos similares.

Dice desconocer los motivos por los que se repartieron las despensas en bolsas con alusión a Claudia Sheinbaum y que se trató de algo que no estaba planeado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Finalmente, rechaza ser servidor público, ser militante de MORENA y formar parte de alguno de sus órganos de dirección.

**7. Documental Pública.** Escrito sin número, signado por el Delegado Estatal de Programas para el Desarrollo del Estado de Tamaulipas, mediante el cual reconoce haber asistido al evento con recursos propios, con la sola finalidad de presenciarlo, y sin haber tenido participación de ningún tipo.

Niega haber sido organizador del evento ya que éste fue organizado por el grupo de activistas sociales y voluntarios, de nombre Avanzada Tamaulipeca, del cual forma parte como voluntario. Añade que al ser voluntario no tiene funciones específicas.

Manifiesta que no recibió invitación para asistir al evento y que tuvo conocimiento de su realización por comentarios de activistas que participan en la asociación con los cuales mantiene una relación de amistad. Asimismo, señala que la finalidad del evento fue la de apoyar a personas en situación vulnerable, ofreciendo servicios gratuitos de valoración médica general, oftalmológica, entre otros.

Afirma que los recursos con los que se llevan a cabo los eventos provienen de las donaciones de personas voluntarias y al tratarse de donativos, no cuenta con las facturas correspondientes. Finalmente, niega que se haya otorgado algún apoyo a la asociación a través de la dependencia gubernamental en la que labora.

**8. Documental privada.** Consistente en escrito signado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual informa que a partir de una Búsqueda en el Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a Partidos Políticos, así como en su propia base de datos del padrón de su partido, no encontró información respecto a la militancia de Luis Lauro Reyes Rodríguez y Marco Antonio Batarse Ferrel.

Por cuanto hace a María Guadalupe Ramos Ramírez y Américo Villarreal Santiago, solicita se le proporcionen los datos de la credencial para votar y evitar una situación de homonimia.

**9. Documental Pública.** Oficio sin número signado por la Delegada de la Secretaría de Bienestar Social del Gobierno del Estado de Tamaulipas, a través del cual reconoce haber asistido, de manera voluntaria y con recursos propios, al evento denunciado para apoyar e informar a las personas, acerca de los módulos de atención que fueron instalados en el lugar.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Rechaza además, haber fungido como organizadora o coorganizadora del evento y afirma que Marco Batarse fue quien colaboró en la organización de éste. Expresa además que la Jornada tuvo como finalidad proporcionar servicio médico interdisciplinario a las y los habitantes de Palmillas y que desconoce si se llevará a cabo alguna otra actividad de características similares.

Finalmente informa que la Secretaría de Bienestar Social, no ha otorgado ningún tipo de apoyo a Avanzada Tamaulipeca y proporciona imágenes fotográficas tomadas de redes sociales.

**10. Documental Pública.** Consistente en acta circunstanciada elaborada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en las que se certificó el contenido de los enlaces electrónicos aportados por los quejosos en sus respectivos escritos de denuncia.

**11. Documental Pública.** Consistente en el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/328/2023 levantada por personal de la Oficialía Electoral en las que se certifican diversos enlaces electrónicos aportados en los escritos de denuncia.

**12. Documental Pública.** Consistente en el acta circunstanciada INE/DS/OE/CIRC/329/2023 levantada por personal de la Oficialía Electoral en las que se certifican diversos enlaces electrónicos aportados en los escritos de denuncia.

**13. Documental Pública.** Consistente en el Oficio MPT/001/08/2023, suscrito por la Presidenta Municipal de Palmillas, Tamaulipas, mediante el cual informa haber otorgado permiso para la celebración del evento, en atención a la solicitud presentada por María Guadalupe Ramos Ramírez, quien se ostentó como integrante de la Avanzada Tamaulipeca en ese municipio. Agrega que el uso del espacio público no tiene costo alguno y que no proporcionó mobiliario, equipo de sonido o publicidad. Afirma que la capacidad del espacio es para quinientas personas y proporciona imágenes fotográficas del lugar.

**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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS

**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 el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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

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

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

##### **I. MARCO JURÍDICO**

###### **A) Prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral**

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

#### **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**

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

**sometidos las personas servidoras públicas**, 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 las personas servidoras públicas 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 las personas servidoras públicas para que, en su actuar, no 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 las personas servidoras públicas influya en la voluntad de la ciudadanía.

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

*“[...] El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como*

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*elevantar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.*

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

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

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

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

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

- 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>3</sup>:

---

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

- La obligación de las personas servidoras públicas 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.**

**“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,*

*y  
[...].”*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las personas servidoras públicas, 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 personas servidoras públicas 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 personas servidoras públicas cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones**.

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

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

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad<sup>5</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**<sup>6</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

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

<sup>6</sup> Idem

<sup>7</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

- Permisiones a personas servidoras públicas: 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>8</sup>.
- Prohibiciones a las personas servidoras públicas: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>9</sup>.
- **Especial deber de cuidado** de las personas servidoras públicas: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>10</sup>.

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

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>11</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

---

<sup>8</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>9</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>10</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>11</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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública<sup>12</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>13</sup>.

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

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

**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.

---

<sup>12</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>13</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-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las personas servidoras públicas estén jurídicamente obligadas 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>14</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 las personas servidoras públicas de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las personas servidoras públicas de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar

---

<sup>14</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-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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 personas servidoras públicas y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

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

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas 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>15</sup>.

**B) 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.-**

...

*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.*

...

---

<sup>15</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

## **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

...

### **Artículo 3.**

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

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

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

...

### **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 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:

**a)** 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;

**b)** 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*c) 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.*

...

**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 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:*

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

**Artículo 447.**

*1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:*

...

*e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.*

...





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones de con las características descritas, antes del plazo legal para el inicio de las 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 expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

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

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

- 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 las Jurisprudencias 4/2018 y 2/2023 de rubro y texto siguientes, estableció:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

**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.

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

*Hechos:* Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

*Criterio jurídico:* Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

*Justificación:* De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro 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), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.*

**C. Lineamientos aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023**

Al resolver los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados,<sup>16</sup> derivados de la impugnación a la *Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México*, además de confirmar la validez del acto reclamado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró imperativo ordenar al Consejo General de este Instituto emitiera los lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con una finalidad similar.

Para llegar a la conclusión anterior, la citada Sala Superior razonó que, en el contexto actual, sucede una exposición clara y sin precedentes de figuras públicas vinculadas con los partidos políticos, que públicamente han manifestado su interés en ser candidatos a la presidencia de la República<sup>17</sup> por el propio Frente Amplio por México.

Con ese hilo conductor, expuso que, el procedimiento convocado por los partido que integran el citado Frente está orientado a enfrentar el proceso electoral federal 2023-2024, partiendo de elementos como que los partidos que lo integran aprobaron su formación para prepararse y seleccionar a los perfiles que competirán por la Presidencia de la República; el procedimiento de selección de la persona responsable se desarrolla durante los dos meses previos al inicio del proceso electoral federal 2023-2024; la selección de la persona responsable no se circunscribe a la militancia de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, sino está abierta a la ciudadanía; y que en el proceso correspondiente se han escrito personas como Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel, quienes han expresado su aspiración de contender por la Presidencia de la República.

<sup>16</sup> Consultable en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP\\_2023\\_JDC\\_255-1270276.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf)

<sup>17</sup> En la sentencia de mérito, se hace referencia a figuras como Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

En línea con ello, la jurisdicción destacó que hay un proceso similar al objetado, desarrollado por MORENA —con la participación de los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México—, el cual tiene como finalidad real valorar el o los perfiles que habrán de contender por la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024, a partir de lo cual, se está realizando un procedimiento de elección de la persona titular de la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030” o de la “Coordinación de Defensa de la Transformación”, mecanismo partidista que “...tiene como objetivo preparar la estrategia para su participación en la próxima elección federal”<sup>18</sup>.

Dicha conclusión se apoyó entre otras cuestiones, en que la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación” es un cargo creado por MORENA, entre otros fines, con el de definir el perfil o perfiles que contendrán por la postulación a un cargo de elección popular; que desde dos mil quince, el citado partido político ha designado en cargos partidistas análogos a personas que a la postre son registradas como precandidatas, específicamente para la renovación de las gubernaturas; el citado procedimiento está motivado por el inicio del proceso electoral federal, en atención a que sus etapas están planificadas para transcurrir durante los tres meses previos al inicio del proceso electoral federal; el mecanismo partidista no se limita a la militancia de Morena, ya que se invitó a participar a los partidos del Trabajo y Verde Ecologista de México, institutos políticos con los cuales se ha coaligado en los más recientes; y únicamente se contempla la participación de Marcelo Ebrard Casaubón, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y Gerardo Fernández Noroña como aspirantes, es decir, personas que han manifestado o inferido su aspiración para contender por la Presidencia de la República en el proceso electoral federal 2023-2024.

Finalmente, la Sala Superior resaltó que, si bien las normas en materia electoral regulan específicamente los tiempos ordinarios y los electorales, lo cierto es que los partidos políticos procesan posicionamientos políticos de cara al proceso electoral incluso antes de que comience, por lo que, aun cuando existiera una deficiencia normativa respecto a los posicionamientos políticos de los aspirantes a una candidatura o cargo de elección, el principio de equidad en la contienda debe regir en todo momento la conducta de las personas.

---

<sup>18</sup> Ver página 50 de la resolución recaída a los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, consultable en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP\\_2023\\_JDC\\_255-1270276.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

Con sustento en las premisas referidas, la Sala Superior ordenó al Consejo General de este Instituto emitir los Lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024, estableciendo parámetros básicos para su emisión, conforme a lo siguiente:

...

*Objeto. Deberán ser aplicables a todos aquellos procesos y/o actividades **cuya posible finalidad sea establecer una estrategia, posicionar y/o definir a las personas aspirantes a alguna precandidatura de cara al proceso electoral federal 2023-2024**, con independencia de la denominación específica que se dé a estos procesos o actividades por parte de los partidos, organizaciones ciudadanas y/o las personas que los organicen o participen en ellos.*

*Por tanto, los Lineamientos deberán definir los parámetros necesarios para identificar este tipo de procesos y/o actividades de posicionamiento, así como los protocolos y herramientas a través de los cuales sus organizadores y las personas participantes reportarán sus actividades y la autoridad electoral dará seguimiento a las mismas.*

*Actos anticipados de precampaña y campaña. Los Lineamientos de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la LGIPE<sup>[46]</sup> y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,<sup>[47]</sup> impliquen actos anticipados de precampaña o campaña. En consecuencia, **todos los actos que pudieran implicar un llamado expreso o inequívoco a votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular siguen estando prohibidos y deberán investigarse, incluso de oficio, y sancionarse en los términos de la ley.***

*Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y equidad. Dada la naturaleza del procedimiento, si bien no resultan aplicables las prohibiciones constitucionales que se limitan temporalmente al proceso electoral o alguna de sus etapas, tal como sucede con la de difundir propaganda gubernamental durante las campañas electorales, sí resultan aplicables todas aquellas disposiciones que buscan salvaguardar el que no se utilicen recursos públicos materiales y económicos. En ese sentido, **cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales mediante el uso de recursos públicos materiales y económicos** con atención a la ley y la línea jurisprudencial de este tribunal:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*En ese sentido, cualquier procedimiento, actividad o propaganda que tenga la finalidad de posicionamiento referida, deberá sujetarse a las restricciones constitucionales en materia de acceso a las prerrogativas de radio y televisión, así como a las prohibiciones en materia de intervención de instituciones y personas servidoras públicas en las contiendas electorales:*

*Prerrogativas de acceso a radio y televisión. Las prerrogativas de radio y televisión disponibles para los partidos políticos durante el periodo ordinario, es decir, aquel fuera de la precampaña y la campaña, solamente pueden utilizarse para la difusión de mensajes genéricos y no pueden utilizarse para la sobreexposición de persona alguna. En consecuencia, **no se podrá utilizar el pautado asignado a los partidos para la difusión de los procedimientos y/o actividades reguladas por los Lineamientos, ni para el posicionamiento de las personas que participan en ellos.***

*En el mismo sentido, dado que las actividades reguladas por los Lineamientos implican actos de posicionamiento político-electoral, **resulta aplicable a estos procesos la prohibición constitucional de contratar o adquirir tiempos de radio y televisión** por parte de cualquier persona para darles cualquier tipo de difusión.*

*Intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos. **Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial, y a conducirse con respeto a la equidad en la contienda.** Asimismo, la propaganda gubernamental debe utilizarse exclusivamente con fines informativos, educativos o de orientación social; y no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.*

*En consecuencia, no está permitido el uso de recursos públicos para las actividades y procesos de posicionamiento político regulados en los Lineamientos.*

*Además, las personas servidoras públicas deberán abstenerse de participar en ellos en cualquier medida que pudiera implicar una vulneración a la equidad de la contienda en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral y los lineamientos que emita el Consejo General del INE.<sup>[52]</sup>*

*Trámite de quejas. Las denuncias y quejas que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los procesos de posicionamiento referidos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, **deberán tramitarse vía procedimiento especial sancionador**, dada su potencial vinculación con el proceso electoral próximo a iniciar.*

*Certificación y retiro de propaganda. El Instituto Nacional Electoral deberá definir qué tipo de propaganda está permitida conforme a la naturaleza de los procesos regulados por los Lineamientos. En particular, **deberá valorar la permanencia o***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

***retiro de la propaganda masiva en espectaculares, vehículos de transporte público y pintas de bardas.***

*Por lo tanto, se ordena a la autoridad administrativa electoral: 1) **certificar la propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que aparezcan las personas participantes** de los procesos partidistas en curso, y 2) en su caso, garantizar el retiro inmediato de la propaganda que, en consideración del Consejo General del INE, sea contraria a la naturaleza de estos procesos partidistas.*

*Financiamiento y fiscalización. Se deberá implementar una fiscalización ad hoc o especializada para vigilar el origen y uso de los recursos empleados en los procesos y actividades de posicionamiento regulados por los Lineamientos. La fiscalización debe ser expedita, apegada a los principios de certeza y transparencia en la rendición de cuentas.*

*Los lineamientos en materia de financiamiento y fiscalización seguirán, cuando menos, con los siguientes parámetros:*

*Financiamiento. Los procesos podrán ser financiados con recursos del gasto ordinario que reciben los partidos políticos participantes, así como de financiamiento privado, en los términos y con los límites que determine el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.*

*Fiscalización. Como se anticipó, es necesario que el proceso analizado y cualquier otro con una finalidad semejante se fiscalice de forma expedita. Para ello, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá definir, cuando menos:*

*Periodo sujeto a revisión. El periodo por fiscalizar corresponderá, según cada caso, a la temporalidad que los partidos políticos u organizadores de los procesos señalen en las convocatorias respectivas. El informe expedito y preventivo deberá considerar todo lo gastado desde el inicio del proceso hasta su conclusión.*

*Las reglas aplicables en relación con la entrega oportuna de información a fin de posibilitar la vigilancia y fiscalización.*

*Tipo de gastos. El Consejo General distinguirá los gastos que serán contabilizados como gastos ordinarios de aquellos deberán ser cuantificados a los gastos de una posible precandidatura.*

*Presentación de los informes. Los partidos políticos deberán presentar, por cada una de las personas participantes, un informe de los ingresos y gastos de los recursos que hayan manejado en el proceso, en el tiempo y formato que disponga la autoridad.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*Resultados de la fiscalización. El Consejo General deberá presentar un dictamen consolidado y una resolución de los resultados obtenidos con la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten los partidos políticos y los participantes, a más tardar, el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.*

*El Instituto Nacional Electoral deberá determinar las consecuencias que deriven de esta fiscalización.*

*Quejas. Las quejas que lleguen a presentarse por ingresos y gastos sobre este proceso deberán ser resueltas, a más tardar, el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.*

*Las quejas serán sustanciadas conforme a las reglas y plazos previstos en el Reglamento de Procedimientos Administrativos Sancionadores en Materia de Fiscalización.*

En acatamiento al mandato del máximo tribunal en la materia electoral y siguiendo los parámetros delineados por la sentencia referida, por acuerdo INE/CG448/2023, aprobado el veintiséis de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó los *Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los Procesos Políticos, emitidos en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023*, entre cuyas disposiciones destacan las siguientes:

...

**Artículo 7.** *Los actos, eventos y actividades que realicen los PPN<sup>19</sup>, organizaciones ciudadanas, Personas Inscritas y demás participantes en los Procesos Políticos, deberán de sujetarse a las siguientes directrices:*

- I. *No deben tener como objetivo el obtener el respaldo para la postulación de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular.***
- II. *En su desarrollo, en ningún momento se presentarán elementos o propuestas como plataforma electoral de algún PPN o persona aspirante a cargo de elección popular, ni se promoverá para obtener una precandidatura o candidatura en el PEF 2023-2024.***

---

<sup>19</sup> Partidos Políticos Nacionales





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

- III. *Quienes en ellos participen, omitirán en sus expresiones, discursos y mensajes **elementos de naturaleza electoral o equivalentes. Quienes organicen tienen el deber de cuidado de los actos a fin de que no se produzcan manifestaciones de carácter electoral o equivalentes.***
- IV. *Garantizarán que no se cometan actos u omisiones que puedan constituirse como **Violencia Política en contra de las Mujeres por Razones de Género.***
- V. *No se empleará propaganda, por sí o por terceros, que de manera indirecta **tenga un contenido proselitista electoral.***

**Artículo 8.** *Se entenderá por propaganda al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que produzcan y difundan los partidos políticos o las personas inscritas, **con el propósito de dar a conocer los procesos políticos o a sus participantes.***

*Los elementos de propaganda **deberán indicar de manera expresa y visible, por medios gráficos y auditivos, en su caso, el partido, la calidad de la Persona Inscrita, así como la denominación que se dé al Proceso Político respectivo y deberán estar dirigidos únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento.***

**Artículo 9.** *La propaganda que se utilice por quienes directa o indirectamente participen en los Procesos Políticos **no debe contener elementos de naturaleza electoral o que sean equivalentes.***

**Artículo 10.** *Queda prohibida la entrega de cualquier tipo de material en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por las personas organizadoras o participantes en el Proceso Político, por sí o interpósita persona, así como la entrega de algún beneficio que condicione la participación en el Proceso Político.*

*Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con la Ley y se **presumirá como indicio de presión para obtener su respaldo.***

**Artículo 11.** *Para la colocación de la propaganda se observarán las siguientes reglas:*

- I. ***No podrá colgarse en elementos del equipamiento urbano, ni obstaculizar en forma alguna la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población. Las autoridades electorales competentes ordenarán el retiro de la propaganda electoral contraria a esta norma;***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

- II. **Podrá colgarse o fijarse en inmuebles de propiedad privada, siempre que medie permiso escrito de la persona propietaria;**
- III. **No podrá fijarse o pintarse en elementos del equipamiento urbano, carretero o ferroviario, ni en accidentes geográficos cualquiera que sea su régimen jurídico, y**
- IV. **No podrá colgarse, fijarse o pintarse en monumentos ni en edificios públicos.**

*Los PPN deberán retirar la propaganda colocada en un plazo no mayor de siete días naturales siguientes a la publicación de los resultados o declaración final en el Proceso Político.*

**De no retirarse la propaganda, el Instituto, con el auxilio de la autoridad en la respectiva demarcación, tomará las medidas necesarias para su retiro.** *En el caso de los PPN, los gastos que se eroguen serán con cargo a la ministración del financiamiento público ordinario que les corresponda, y en el caso de las organizaciones y personas físicas se procederá a la recuperación de los recursos destinados al retiro por la vía jurídica correspondiente. En todo caso quienes incumplan con el retiro de la propaganda o continúen con su difusión, serán sancionados en observancia del artículo 210, numeral 3 de la LGIPE.*

**Artículo 12. El Instituto realizará la certificación de los elementos de propaganda colocada en vía pública, tales como espectaculares, en vehículos de transporte público y pinta de bardas, así como en redes sociales.**

**Cuando la propaganda no cuente con la leyenda visible que identifique el Proceso Político correspondiente o se tenga evidencia de que se incumplan las reglas de la propaganda, se ordenará el retiro inmediato de la misma por conducto de la Secretaría Ejecutiva.**

...

**Disposiciones para salvaguardar la imparcialidad y la equidad**

**Intervención de personas servidoras públicas y uso de recursos públicos**

**Artículo 15.** *Las personas servidoras públicas están obligadas, en todo momento, a aplicar los recursos públicos a su cargo de forma imparcial y deberán garantizar, en el ejercicio de sus funciones, el respeto de los principios*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

*de neutralidad y equidad, ajustando su actuar a la Constitución, las leyes y a los presentes Lineamientos.*

***Asimismo, no podrán realizar, por ningún medio, manifestaciones a favor o en contra de Personas Inscritas en algún Proceso Político, o de alguno de los partidos que intervengan en dichos procesos.***

***Artículo 16.*** *La propaganda gubernamental se debe utilizar exclusivamente con fines informativos, educativos o de orientación social, no debe incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública, ni debe vincularse con algún Proceso Político.*

***Artículo 17.*** *Las personas servidoras públicas podrán asistir a los eventos de Procesos Políticos en días inhábiles, pero su participación no debe incluir elementos de naturaleza electoral o equivalentes y se abstendrán de tener participación activa y preponderante en el evento del que se trate.*

***Artículo 18.*** *Las personas legisladoras pueden acudir a los eventos en días y horas hábiles, siempre y cuando no se distraigan de su participación en las actividades parlamentarias a su cargo.*

***Artículo 19.*** *Las personas servidoras públicas, que sean además Personas Inscritas, deberán abstenerse de participar en los Procesos Políticos en cualquier forma que pudiera implicar una vulneración a la equidad.*

***Artículo 20.*** *Queda prohibido en los Procesos Políticos regulados en los presentes Lineamientos el uso de recursos públicos, de cualquier tipo, incluyendo productos o servicios de programas sociales.*

*Además, las personas del servicio público se abstendrán, por sí o interpósita persona, de realizar cualquier tipo de aportación cuyo origen proceda de recursos públicos, para los actos, eventos y actividades de los Procesos Políticos.*

***Prerrogativas de acceso a radio y televisión***

***Artículo 21.*** *Queda estrictamente prohibido el uso de las prerrogativas para acceder a tiempos oficiales de radio y televisión para la difusión de los Procesos Políticos o de las Personas Inscritas.*

***Artículo 22.*** *Durante los Procesos Políticos, los PPN sólo podrán difundir propaganda genérica relativa a sus actividades permanentes, la promoción de la participación de la ciudadanía en la construcción y fortalecimiento de la democracia y mostrar su ideología, valores o principios. En ninguna*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

***circunstancia difundirán los Procesos Políticos o el nombre, imagen, voz o cualquier otro elemento que identifique a Personas Inscritas.***

***Artículo 23.*** Los Sujetos **Obligados en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para difundir mensajes relativos a los Procesos Políticos.**

...

***Artículo 59.*** Para el ejercicio de las funciones de Oficialía electoral, los PPN y Personas Inscritas en los Procesos Políticos, **deberán proporcionar semanalmente a la UTF, un calendario que deberá contener los recorridos de trabajo y actividades que tengan programadas para realizar la siguiente semana; sin embargo dicho ejercicio también se realizará en aquellas actividades que sin estar contenidos en la agenda se adviertan oficiosamente por su notoria y pública realización en espacios abiertos a la ciudadanía. La información de los calendarios será compartida con la UTCE.**

***De la coordinación entre las unidades técnicas***

***Artículo 60.*** Las actas realizadas a través de la Oficialía Electoral del INE, en cumplimiento de los acuerdos ACQyD-INE-104/2023, ACQyD-INE-124/2023, así como otros acuerdos similares aprobados, serán utilizadas por la UTF como fuente de información para recabar los datos de los gastos identificados en dichos eventos. Estas actas serán utilizadas en los procedimientos de auditoría correspondientes.

*En este sentido, no será necesaria la presencia física de las personas verificadoras de la UTF en dichos eventos, ya que la información contenida en las actas elaboradas por la Oficialía Electoral hace prueba plena de los hechos que en ella se describen.*

***Quejas y denuncias***

***Artículo 61.*** Las denuncias y quejas que se presenten con motivo de cualquier infracción a la normativa electoral derivada de los Procesos Políticos, así como las investigaciones que por el mismo motivo se inicien de oficio, **se tramitarán por la vía del PES.**

***Artículo 62.*** Las quejas relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los Sujetos Obligados en los Procesos Políticos se tramitarán por vía del PASF y serán resueltas a más tardar el mismo día en que se resuelvan los informes de precampaña.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

**Artículo 63.** *Las instancias competentes del Instituto podrán iniciar PES o PASF oficiosamente en los supuestos previstos por las normas que les rigen.*

**Transitorios**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *Estos Lineamientos entrarán en vigor el día de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Los procesos materia de la resolución de la Sala Superior del TEPJF, identificada como SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, se sujetarán además a lo siguiente:*

A. *Se vincula a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México y Morena, para que, en un término de tres días naturales, contados a partir del siguiente al que entren en vigor los Lineamientos, **informen y documenten al Instituto, por conducto de la DEPPP, los acuerdos, convocatorias, lineamientos y cualquier otro instrumento que norme su respectivo Proceso Político**, lo que será informado a la Secretaría Ejecutiva para los efectos correspondientes.*

B. *Los PPN involucrados en los Procesos Políticos, deberán informar y documentar al Instituto, por conducto de la DEPPP, **los nombres y datos de localización de las Personas Inscritas** en los mismos.*

C. a F. ...

D. *En términos de lo resuelto por el TEPJF en la sentencia mencionada en el presente artículo transitorio se instruye a la DEPPP notificar a los PPN involucrados en los Procesos Políticos referidos, **el retiro de la propaganda masiva identificada que no cumpla con los extremos normativos establecidos en los artículos 8 y 9 de estos Lineamientos**, en virtud que contienen elementos de naturaleza electoral o equivalentes, o bien se advierte que omiten la identificación del Proceso Político y en su caso de la Persona Inscrita, **dentro de un plazo de cinco días naturales a partir del día siguiente de la notificación.***

E. *Conforme a sus atribuciones, y en cumplimiento de la sentencia del TEPJF, **a partir de la entrada en Vigor de los Lineamientos, el Instituto realizará la certificación de la propaganda masiva que se utilice en los Procesos Políticos, consistente, entre otra, en propaganda en espectaculares, vehículos del transporte público (como pueden ser las llamadas pegatinas, entre otras) y en la pinta de bardas en que***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

***aparezcan las personas participantes de los Procesos Políticos en curso.***

*F. La propaganda que conforme al inciso G no sea retirada y aquella que se certifique a partir de la entrada en vigor de estos Lineamientos y contenga elementos de naturaleza electoral o equivalentes, será computada, en su momento, como gasto de precampaña.*

**ARTÍCULO TERCERO y ARTÍCULO CUARTO. ...**

**ARTÍCULO QUINTO.** *La interpretación y los casos no previstos en los presentes Lineamientos serán resueltos según la materia que se trate, por las comisiones de Fiscalización, **Quejas y Denuncias** y Prerrogativas y Partidos Políticos, salvo que, a juicio de dichas comisiones, se trate de cuestiones regulatorias o de especial relevancia y trascendencia, en cuyo caso el Consejo General determinará lo conducente.*

De lo antes narrado, se puede observar que, si bien es cierto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que, por sí mismo, el desarrollo de los procesos partidistas referidos en la ejecutoria dictada en los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, **en primera instancia**, no eran ilegales ni podían imponerse a su ejecución restricciones que pudieran resultar excesivas o desproporcionadas, lo es también que, valorando el contexto actual, concluyó la existencia de un riesgo real de que los propios partidos políticos y las personas que participan en los denominados *procesos políticos*, al participar en ello, pudieran desplegar conductas que constituyeran verdaderos actos anticipados de precampaña o campaña, o bien, la utilización de recursos públicos para incidir en la competencia entre opciones políticas.

Por lo anterior, como garante de la vigencia de los principios constitucionales que rigen la materia electoral —particularmente los de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda—, determinó las bases aplicables al desenvolvimiento de tales procesos, ordenando al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, desarrollar esas bases, a través de los lineamientos analizados, en vigor, en términos del propio acuerdo INE/CG448/2023, desde “...*el día de su aprobación por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral*”, es decir, desde el veintiséis de julio de dos mil veintitrés.

**II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.**

Como ya se adelantó, Emilio Nájera García, solicitó se dicten medidas cautelares a fin de evitar la producción de daños irreversibles, así como la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación electoral, ya que existe un peligro inminente, pues en las publicaciones de Américo Villarreal Santiago se da cuenta de las entregas que ha hecho y pretende hacer con la imagen de Claudia Sheinbaum.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática, solicitó *se ordene al Gobernador en el Estado de Tamaulipas por medio de terceras personas, en uso de presupuesto público del Estado, por medio de programas sociales, se abstenga de seguir promocionando a la figura y persona de la aspirante a la coordinadora nacional del comité en defensa de la 4ta transformación convocado por el partido político MORENA.*

*Al ciudadano Américo Villarreal Santiago, se abstenga de distribuir de forma conjunta a personas convocadas a reunirse en un lugar abierto con la finalidad de entregar despensas para promocionar a Claudia Sheinbaum Pardo.*

*Al partido político MORENA para que conduzca la conducta de sus militantes y simpatizantes para que ajusten su conducta a los cánones dispuestos en la constitución federal y en la Ley secundaria electoral.*

Aunado a lo anterior, refiere que esta *autoridad administrativa electoral deberá ordenar el cese de dichas conductas y prohibir cualquier otra que contenga las mismas características.*

En tutela preventiva solicitó que se realicen *las acciones legales correspondientes a fin de lograr el cese de las mismas lo anterior, puesto que las medidas cautelares que se emiten actúa justamente como una salvaguarda de las afectaciones al orden constitucional y realice las acciones atinentes al cese de dichas conductas, toda vez que, los denunciados, de manera indebida están presentando ante la ciudadanía en general programas sociales, plataformas electorales para promover su figura y obtener la candidatura a la Presidencia de la República por el partido MORENA, constituyendo actos anticipados de campaña y precampaña.*

### **A) Material denunciado**

Como se señaló, los quejosos basan su acción en la entrega de despensas en una bolsa en la que se advierte lo que parece ser la silueta de Claudia Sheinbaum Pardo, aspirante a ser Coordinadora de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, junto con la leyenda #EsClaudia, en el marco de evento celebrado en la plaza principal de Palmillas, Tamaulipas el pasado nueve de julio, lo cual se observa en las imágenes que se insertan a continuación:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS



## B) Decisión

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas, de conformidad con los siguientes argumentos.

De la información que obra en autos, se advierte que el evento en el que se repartieron las bolsas denunciadas se llevó a cabo el **9 de julio de 2023**, sin que obre en autos indicio de que se pretenda entregar dichas bolsas en un evento futuro.

En este sentido, se considera que se está en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, respecto de los cuales no es posible emitir una medida cautelar.

Lo anterior, toda vez que dicho evento ocurrió en fecha pasada y no existen indicios que hagan suponer a esta autoridad que va a volver a ocurrir, pues de la información que obra en autos, si bien Américo Villarreal Santiago reconoció ser Líder de Avanzada Tamaulipeca, grupo que organizó el evento objeto de denuncia, así como haber entregado las despensas denunciadas, refirió que dicha entrega no es algo que se haga regularmente en las Jornadas que realiza Avanzada Tamaulipeca.

En el mismo sentido, el denunciado informó que la entrega de bolsas con la imagen de Claudia no fue algo planeado y asegura que no ha vuelto a celebrar evento





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

alguno en el que se entregaran bolsas con esas características, ni tiene programado entregarlas en un evento futuro.

En este sentido, esta Comisión considera que se está en presencia de **actos consumados** de manera irreparable respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares, en términos de lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

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

### **C) Tutela preventiva.**

Como se refirió en los antecedentes, Emilio Nájera García, solicitó se dicten medidas cautelares a fin de evitar la producción de daños irreversibles, así como la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación electoral, ya que existe un peligro inminente de que los hechos puedan repetirse.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática, solicitó en tutela preventiva que se realicen las acciones legales correspondientes a fin de lograr el cese de las conductas denunciadas a considerar que de manera indebida están presentando ante la ciudadanía en general programas sociales, plataformas electorales para promover la figura de Claudia Sheinbaum.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que dicha solicitud 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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.<sup>20</sup>

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:<sup>21</sup>

- 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, lo que en el caso no acontece.

En el caso, si bien se encuentra acreditada la realización del evento realizado el 9 de julio del año en curso, y de los vínculos aportados por Emilio Nájera García se advierte que se convoca a otro evento de Avanzada Tamaulipeca el 16 de julio del año en curso, de la información que obra en autos se tiene que el Líder de dicha asociación informó que la entrega de bolsas con la imagen de Claudia no fue algo planeado y asegura que no ha vuelto a celebrar evento alguno en el que se entregaran bolsas con esas características, ni tiene programado entregarlas en un evento futuro, además de negar ser promovente o formar parte de alguna estructura de apoyo Claudia Sheinbaum en la entidad.

---

<sup>20</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>21</sup> ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

En efecto, tanto Américo Villarreal Santiago, como Marco Antonio Batarse Ferrel, quien reconoció haber colaborado en la organización del evento denunciado, refirieron que no hubo causa o motivo para el reparto de esas bolsas y que se trató de algo espontáneo, dado que no es algo que suela hacerse en las jornadas que realiza Avanzada Tamaulipeca, siendo que las actividades de la asociación, no tienen fines partidistas y que las jornadas no son con el fin de apoyar a algún actor político o posible actor político, sino que el único fin es apoyar a la población en situación vulnerable de aquella entidad federativa.

En ese sentido, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas **por parte de los presuntos responsables**, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en realización de eventos con características similares como los que fueron materia de queja, de ahí la improcedencia en el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, pues, se reitera, estamos en presencia de hechos futuros de realización incierta respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictarlas.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado el pasado dos de marzo de dos mil veintitrés, al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-24/2023**.

No obstante lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera necesario hacer un recordatorio a Américo Villarreal Santiago, que **en todo tiempo, deberá ajustar sus conductas a los límites y parámetros constitucionales antes expuestos.**

De lo contrario, esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, **incluso oficiosamente**, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

En consecuencia, se ordena notificar el presente acuerdo a Américo Villarreal Santiago, a efecto de hacerle 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

**Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.**

**D) Uso indebido de recursos públicos.**

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

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

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

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

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.

**E) Culpa in vigilando**

Finalmente, por lo que hace a la presunta *culpa in vigilando* denunciada, dicha conducta será materia de **análisis de fondo** por parte de la Sala Regional Especializada, por lo que no ha lugar a hacer pronunciamiento de lo anterior en sede cautelar.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

## **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, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

### **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por el denunciante en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso B)** de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO inciso C)** de la presente resolución.

**TERCERO.** Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el uso indebido de recursos públicos en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO inciso D)** de la presente resolución.

**CUARTO.** Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por *culpa in vigilando* en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO inciso E)** de la presente resolución.

**QUINTO.** 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.

En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión 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-155/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023  
Y ACUMULADOS**

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

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**