



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO, EN CONTRA DE SANTIAGO CREEL MIRANDA Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023.

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

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

I. DENUNCIA. El cuatro de agosto de dos mil veintitrés, se recibió un escrito signado por el representante propietario del **Partido del Trabajo** ante el Consejo General del este Instituto, por el que denunció a **Santiago Creel Miranda**, por la comisión de presuntos **actos anticipados de precampaña y campaña en relación con el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024**, por la difusión de un video en la cuenta *@politicomx* de la red social X, antes Twitter, en donde el denunciado presuntamente realiza propuestas para mejorar programas sociales en caso de ganar la presidencia.

De igual forma se denuncia la presunta **culpa in vigilando** atribuible al Partido de la Acción Nacional.

Por tal motivo, el partido quejoso solicita como **medida cautelar** para que se **ordene el retiro** del material denunciado y en **tutela preventiva** se ordene a los denunciados que **se abstengan de realizar actos que violenten la normatividad electoral** y que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, en particular para que se haga un llamado a actuar con legalidad en todas sus actividades.

II. REGISTRO DE QUEJA, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES. El cuatro de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia a la cual, le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023**. Asimismo, se reservó la admisión y emplazamiento respectivo hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido de la publicación denunciada y se requirió a Santiago Creel Miranda a efecto de que remitiera diversa información relacionada con el presente procedimiento.

III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. Por acuerdo de diez de agosto del año en curso, se admitió a trámite la denuncia aportada por el Partido del Trabajo y se ordenó remitir 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.

IV. INSPECCIÓN DE CONTENIDO. El diez de agosto del año en curso, a las dieciocho horas con veintiséis minutos se recibió un correo electrónico con la respuesta de Santiago Creel Miranda a lo solicitado en el acuerdo de cuatro del mismo mes y año, el cual manifestó que el video denunciado había sido obtenido de su cuenta de Twitter (X), en la liga <https://twitter.com/santiagocreelm/status/1684637825830932481?s=46>

En virtud de lo anterior, en esa misma fecha se ordenó la inspección del contenido de dicho vínculo, lo cual habría de quedar asentado en un acta circunstanciada.

V. ACTUALIZACIÓN DE PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. De la revisión a la respuesta remitida por Santiago Creel Miranda se advirtió información novedosa que no había sido analizada en la propuesta de acuerdo de medida cautelar que originalmente se había remitido a esta Comisión.

En virtud de lo anterior, el once de agosto de dos mil veintitrés se remitió a la citada Comisión una actualización al proyecto de acuerdo de medidas cautelares.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta 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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, se actualiza la competencia de este órgano colegiado porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña y la presunta vulneración al principio de equidad en la contienda, de cara al proceso electoral federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

El **Partido del Trabajo** denunció a **Santiago Creel Miranda**, por la comisión de presuntos **actos anticipados de precampaña y campaña en relación con el próximo Proceso Electoral Federal 2023-2024**, por la difusión de un video en la cuenta *@politicomx* de la red social X, antes Twitter, en donde el denunciado presuntamente realiza propuestas para mejorar programas sociales en caso de ganar la presidencia.

De igual forma se denuncia la presunta **culpa in vigilando** atribuible al Partido de la Acción Nacional.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL PARTIDO DEL TRABAJO

1.- Documental pública. El acta que instruya la autoridad electoral con motivo de la certificación de la existencia y contenido del vínculo denunciado.

2.- Documental pública. La certificación emitida por el entonces Encargado de Despacho de la Dirección del Secretariado, el veinticinco de abril de dos mil veintitrés, con la cual se acreditó su personalidad como representante propietario del Partido del Trabajo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

3.- Técnicas. Consistente en todas y cada una de las reproducciones gráficas insertas en el cuerpo de la queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

4.- Instrumental de actuaciones. Que consiste en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integran el expediente, y sólo en lo que sean favorables a los intereses del Partido del Trabajo, así como al interés público, en tanto acrediten los hechos referidos en la queja

5.- La presuncional en su doble aspecto legal y humana. Consistente en todo lo que esta autoridad puede deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses del Partido del Trabajo.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, de siete de agosto de dos mil veintitrés, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de la publicación denunciada (<https://twitter.com/politicomx/status/1684643044589543424?s=20>)

2.Documental, consistente el escrito firmado por el diputado Santiago Creel Miranda, a través del cual dio respuesta al requerimiento de información que le fue formulado por acuerdo de cuatro de agosto del año en curso, donde informó, en la parte que interesa, que el video difundido por @politicomx fue publicado en su cuenta personal @SantiagoCreelM de forma visible para la ciudadanía en general.

3. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, de diez de agosto de dos mil veintitrés, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de la publicación referida por Santiago Creel Miranda (<https://twitter.com/santiagocreelm/status/1684637825830932481?s=46>)

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- El veintisiete de julio de dos mil veintitrés, la cuenta @politicomx realizó una publicación a la cual acompañó un video de Santiago Creel Miranda con duración de treinta y siete segundos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

En primer lugar, los elementos que la autoridad administrativa electoral debe analizar para emitir su pronunciamiento son los siguientes:

- a) **Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación.**
- d) **La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina *apariencia del buen derecho*, unida al elemento del temor fundado respecto a que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

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

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO NORMATIVO

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

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;*

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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

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.

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

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

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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;

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados 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 precampaña o campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:²

Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

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

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

² SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.

Por otro lado, en caso de tener por acreditada la existencia de llamados expresos o inequívocos en los términos expuestos, la Sala Superior ha señalado que se debe verificar si los actos o expresiones **trascendieron al conocimiento de la ciudadanía**, a fin de sancionar únicamente aquellos casos en que se provoquen afectaciones a los principios de legalidad y equidad en la competencia.

Para tal efecto, se deben analizar las siguientes variables contextuales:

- a) Tipo de audiencia a la que se dirige el mensaje (ciudadanía en general o militancia) y el número de personas receptoras para definir la proporción de su difusión.
- b) Lugar o recinto donde se llevó a cabo (público o privado, de acceso libre o restringido).
- c) Modalidades de difusión de los mensajes (discurso en centro de reunión, mitin, promocional en radio y televisión, publicación o cualquier medio masivo de información).

Tales consideraciones derivan de la Jurisprudencia **2/2023**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.**

Es importante identificar que el número de personas receptoras del mensaje exige un ejercicio aproximativo y no cantidades exactas, aunado a que se debe prestar especial atención a la parte o partes del mensaje que efectivamente se difundan para poder realizar un correcto análisis contextual, puesto que solo se está en posibilidad de sancionar efectivamente se difundieron llamados expresos o inequívocos a votar o a no hacerlo.

Conforme a lo antes expresado, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, **que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.**

- Los actos de precampaña se definen como 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.**
- Propaganda de precampaña es 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.**
- El mensaje en las precampañas debe estar dirigido exclusivamente a los militantes o simpatizantes del instituto político y no debe haber **llamamientos al voto.**
- Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- El elemento subjetivo tiene 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.**
- Los actos de precampaña y/campaña, en principio se actualizan, **a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.**

Libertad de expresión y libertad informativa



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

El artículo sexto de la Constitución Federal establece que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que se ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

De igual forma refiere que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

Asimismo, el párrafo primero del artículo séptimo constitucional señala que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Por su parte, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional, en términos de lo dispuesto por el artículo 1º de la Constitución Federal conciben de manera homogénea a tales libertades en los siguientes términos.

El artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. En el mismo sentido, señala que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o **por cualquier otro procedimiento de su elección**.

De la misma forma, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, dispone que todas las personas tienen derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, **o por cualquier otro procedimiento de su elección**, disponiendo igualmente que el ejercicio de tal derecho, **no podrá estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores**, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar, el respeto a los derechos o a la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

reputación de los demás, o, en su caso, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

También señala, que **no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos**, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³ ha sostenido que las libertades de expresión e información implican el derecho a buscar, recibir y **difundir informaciones e ideas de toda índole**; de ahí que en su ejercicio se requiere que nadie sea arbitrariamente disminuido o impedido para manifestar información, ideas u opiniones.⁴

En esa sintonía, el artículo 78 bis, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dispone que a fin de **salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite.**

Es decir, la libertad de trabajo implica al mismo tiempo la posibilidad de desplegar la publicidad relacionada con la actividad o profesión que se ejerce⁵.

Lo que se traduce en el derecho de cualquier persona física o jurídica a invertir los recursos que considere pertinentes en el **libre ejercicio del periodismo**

³ En adelante, Corte Interamericana.

⁴ Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

⁵ En ese sentido, es relevante lo que Suprema Corte señaló en la resolución del amparo directo en revisión 1434/2013: “*Si la libertad de expresión protege la libertad de las personas y la manifestación de éstas a través de la emisión y difusión de expresiones por cualquier medio, y sin importar el carácter de la persona que la emite; esta Primera Sala no encuentra razón alguna para excluir de este ámbito de protección a las expresiones con contenido comercial*”, página 33 de dicha resolución. Énfasis añadido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Al respecto, también resulta relevante lo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*, en el sentido de que la libertad de expresión, **en todas sus formas y manifestaciones** es un derecho fundamental e inalienable, inherente a **todas las personas**; asimismo, que toda persona *tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma*.

Por otra parte, en la Opinión Consultiva OC-5/85 conocida como *la Colegiación Obligatoria de Periodistas*, determinó que **el periodismo y los medios de comunicación tienen un propósito y una función social. Esto, porque la labor periodística implica buscar, recibir y difundir información y los medios de comunicación en una sociedad democrática son verdaderos instrumentos de la libertad de expresión e información; por lo que resulta indispensable que busquen las más diversas informaciones y opiniones.**

Lo anterior incluye, como se ha señalado, cualquier expresión con independencia del género periodístico de que se trate o la forma que adopte o se materialice, incluidas por supuesto, el trabajo realizado en medios audiovisuales como lo son la radio y la televisión, así como los medios impresos o electrónicos, tales como **los periódicos** y las revistas, cualquiera que sea su línea editorial.

Al efecto, la Corte Interamericana ha considerado que **la libertad e independencia de los periodistas es un bien que es preciso proteger y garantizar, por lo que las restricciones autorizadas para la libertad de expresión deben ser las necesarias para asegurar la obtención de cierto fin legítimo⁶ y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.**

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁷ ha enfatizado que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando tales derechos se ejercen por profesionales del periodismo, a través de **cualquier medio de comunicación**, al considerar que la libre expresión garantiza el libre desarrollo de una comunicación pública donde circulen las

⁶ Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

⁷ En adelante, Suprema Corte.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática.⁸

En este tenor, la Sala Superior ha reafirmado la posición de la Corte Interamericana y la del Máximo Tribunal del país, porque ha sostenido que los canales del periodismo de cualquier naturaleza generan noticias, entrevistas, reportajes o crónicas cuyo contenido refieren elementos de relevancia pública, a fin de dar a conocer a la ciudadanía situaciones propias del debate público y plural.

Por eso, se ha enfatizado que tal proceder debe considerarse lícito al amparo de los límites constitucionales y legales establecidos, porque en un Estado Democrático, los medios de comunicación tienen como función esencial poner a disposición de la ciudadanía todos los elementos indispensables, a fin de fomentar una opinión libre e informada.⁹

Lineamientos aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023

Al resolver los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados,¹⁰ 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

⁸ Véase Tesis XXII/2011, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el rubro: *LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA.*

⁹ SUP-JDC-1578/2016.

¹⁰ Consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

en ser candidatos a la presidencia de la República¹¹ por el propio Frente Amplio por México.

Con ese hilo conductor, expuso que, el procedimiento convocado por los partidos 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 inscrito personas como Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel, quienes han expresado su aspiración de contender por la Presidencia de la República.

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”¹².

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

¹¹ En la sentencia de mérito, se hace referencia a figuras como Bertha Xóchitl Gálvez Ruíz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel

¹² 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

*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 LGIPE⁴⁶¹ y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,⁴⁷¹ 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:***

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 pauta 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***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.^[62]

*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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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 PPN¹³, 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.***
- 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.***

¹³ Partidos Políticos Nacionales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

- 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-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

- 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.*

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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Hechos materia de controversia.

Como se precisó previamente, el partido del Trabajo denunció la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, así como la violación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, por parte de Santiago Creel Miranda, derivado de una publicación del medio de comunicación Político MX, en la red social Twitter, donde se hace referencia a que Santiago Creel apoya los programas sociales y refiere que, en caso de ganar la Presidencia, va a mantener, mejorar y complementar los programas sociales del actual gobierno.

Luego entonces, se en términos del marco normativo antes referido, se procede a analizar el material denunciado

a. Publicidad difundida en la cuenta @politicomx

<https://twitter.com/politicomx/status/1684643044589543424?s=20>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023



De lo anterior, se advierte:

- Se trata de un tuit publicado por un medio de comunicación digital denominado PolíticoMX¹⁴ en la red social X, o Twitter, el pasado 27 de julio del año en curso.
- En dicha publicación se hace referencia a que Santiago Creel apoya los programas sociales y refiere que, en caso de ganar la Presidencia, va a mantener, mejorar y complementar los programas sociales del actual gobierno.
- Junto con el texto, difunde un video de treinta y siete segundos, cuyo origen no se dice, donde se observa a Santiago Creel refiriendo los siguiente:



¹⁴ Ver <https://politico.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Santiago Creel: *Un proyecto serio debe ser capaz de analizar lo bueno y lo malo que existe, pero también saber lo que hay que hacer.*

Hay cosas que se pueden rescatar, con un ajuste de tuercas, puede ser proyectos muy exitosos, pero también, es una realidad, que hay otros que tienen que cambiar o terminar por completo.

Voy a mantener, mejorar y complementar, los actuales programas sociales. México padece una enorme desigualdad y pobreza. Sí, hay que apoyar con todo, a los que menos tienen.

- No se advierte referencia a ningún proceso político dentro del contenido del vídeo, ni tampoco referencia a un cargo específico de elección popular o a un proceso electoral.
- No se hace referencia a la fuente del video, o al contexto en que fue creado.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que son **IMPROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas, con base en las siguientes razones y fundamentos:

Como se refirió, los hechos motivo de denuncia consisten en la publicación de un *tuit* por parte del medio digital Político MX en su cuenta verificada de la red social X, antes Twitter, donde se reproduce un video en el que aparece el denunciado, refiriendo su propuesta vinculada con programas sociales y el apoyo que se le debe de dar a los que menos tienen.

No obstante, dichos contenidos obedecen a la **labor periodística** del medio de comunicación digital de referencia, sin que exista algún elemento en autos que venza la presunción de licitud de la actividad periodística realizada por Político MX.

En efecto, si bien el video de referencia tiene características similares con el que será materia de análisis en el siguiente apartado, lo cierto es que fue editado por el medio periodístico para extraer la información que consideró de contenido noticioso, la cual fue acompañada de un resumen por parte de @politicomx.

Lo anterior considerando que el video original cuenta con una duración de dos minutos y veinticinco segundos, mientras que el publicado por @politicomx, tan sólo de treinta y siete segundos, en donde el medio de comunicación únicamente comunica lo que considera información de relevancia periodística.

Es decir, el editor de la nota llevó a cabo una labor sobre el hecho noticioso a efecto de presentarlo a sus seguidores como una noticia de interés.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Sobre el particular, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, señaló que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 34, reconoció que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en otros medios; y que en la Opinión Consultiva 8/85 de Colegiación Obligatoria de Periodistas, que el periodista profesional, es una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo “continuo, estable y remunerado.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por los artículos 6, párrafo primero y segundo, en relación con el artículo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, pues sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas de manera efectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁵ ha establecido que **la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado del periodista, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor**, de manera que no sólo los periodistas y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino también gozan de protección las entrevistas, diálogos o los paneles, que tengan lugar con la interacción de los ciudadanos.

b. Publicidad difundida en la cuenta de Santiago Creel Miranda

Ahora bien, como se refirió anteriormente, de la investigación realizada por la autoridad sustanciadora, se obtuvo que el video retomado por el medio de comunicación digital Político MX, fue obtenido del perfil personal de Santiago Creel Miranda de la red social Twitter. En este sentido, tomando en consideración que su contenido es tildado de ilegal por parte del Partido del Trabajo, se considera

¹⁵ Véase SUP-REP-190/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

necesario analizar su contenido a efecto de verificar si su difusión, bajo la apariencia del buen derecho, podría vulnerar los principios rectores del proceso electoral federal, próximo a iniciar.

Material difundido en la cuenta personal de Santiago Creel Miranda:

<https://twitter.com/santiagocreelm/status/1684637825830932481?s=46>

Los programas sociales se quedan, porque es necesario atender la enorme desigualdad que existe en México. Pero también debemos pensar en un plan a largo plazo para generar oportunidades y mejorar la calidad de vida de la gente. ¡Dale play a este video para conocer mi planteamiento!

#FírmaleACreel en frenteempliopormexico.org.mx

Un proyecto serio debe ser capaz de analizar lo bueno y lo malo que existe.

2:19

12:52 p. m. · 27 jul. 2023 · 23,1 mil Reproducciones

131 Reposts 27 Citas 315 Me gusta

De lo anterior, se advierte:

- Se trata de un tuit publicado por la cuenta verificada de Santiago Creel @SantiagoCreelM en la red social Twitter, el pasado 27 de julio del año en curso.
- En dicha publicación se hace referencia a que Santiago Creel apoya los programas sociales.
- Utiliza la frase “#FírmaleACreel en frenteempliopormexico.org.mx”
- Junto con el texto, difunde un video de dos minutos y veinticinco segundos, cuyo origen no se dice, donde se observa a Santiago Creel refiriendo lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023



Previo a que inicie la participación del denunciado se advierte la despliega la frase “Lo bueno y lo malo”

Santiago Creel: *Un proyecto serio debe ser capaz de analizar lo bueno y lo malo que existe, pero también saber lo que hay que hacer.*

Hay cosas que se deben rescatar, con un ajuste de tuercas, pueden ser proyectos muy exitosos, pero también, es una realidad, que hay otros que tienen que cambiar o terminar por completo.

Hoy en ésta sección de lo bueno, lo malo y lo que hay que hacer, hablaré sobre los programas sociales.

En lo bueno: ...

Voy a mantener, mejorar y complementar, los actuales programas sociales.

México padece una enorme desigualdad y pobreza.

Sí, hay que apoyar con todo, a los que menos tienen.

En lo malo:..

Los programas sociales no son suficientes para combatir la desigualdad y la pobreza.

No alcanzan por los pésimos servicios públicos que da el gobierno, sólo en materia de salud, las familias gastan más de lo que reciben.

Lo que entra por una bolsa sale por la otra.

Los programas sociales podrían ayudar algo en el corto plazo pero tenemos que dejar de pensar de esa manera y generar planes a largo plazo porque no se trata sólo de ayudar a la gente a sobrevivir sino de generar las condiciones para que tengan una vida digna.

En lo que hay que hacer:...

Lo primero, es elevar la calidad de los servicios públicos para todas y todos los mexicanos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Segundo, esto no puede suceder sin una economía bien manejada y que el gasto del gobierno se dirija a donde se necesita y no a proyectos absurdos que lo único que dejan son deudas.

Tercero, la política social también incluye un gobierno que facilite y promueva la generación de empleos con salarios bien pagados.

Por último, para de verdad reducir la pobreza y la desigualdad social tenemos que crear programas que apoyen a las mujeres para salir adelante y para tener más oportunidades.

Al final se forma el nombre Santiago Creel al centro del recuadro.

De lo anterior, se advierte que Santiago Creel Miranda:

- Hace un análisis de lo que implica un “proyecto serio”.
- Señala que hay programas sociales que se deben quedar, cambiar o terminar.
- No se advierte referencia a ningún proceso político dentro del contenido del vídeo, ni tampoco referencia a un cargo específico de elección popular o a un proceso electoral.
- Refiere que va a mantener, mejorar y complementar, los actuales programas sociales.
- Señala que se debe elevar la calidad de los servicios públicos para todas y todos los mexicanos.
- Indica que se deben crear programas que apoyen a las mujeres para salir adelante y para tener más oportunidades

Al respecto, esta Comisión considera **procedente** el dictado de medidas cautelares respecto de la publicación antes referida pues, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, su contenido **podría actualizar un posicionamiento anticipado por parte del denunciado en detrimento de la equidad en el próximo proceso electoral federal.**

En efecto, es un hecho no controvertido que Santiago Creel Miranda, se inscribió en el proceso de selección del Representante para la Construcción del Frente Amplio va por México y, en el momento en que se emitió el video, se encontraba recabando firmas de apoyos para poder aspirar a la siguiente etapa.

Lo anterior es relevante, ya que de conformidad con las manifestaciones de los Partidos Políticos que postulan, amparan, organizan o auspician los trabajos del Comité así como solicitaron la inscripción de un convenio de Frente Político, han



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

manifestado que el proceso organizado por el Comité **únicamente se trata de elegir a quien represente al Frente que pretende validación.**

En ese sentido, el material que se analiza en el presente apartado es de fecha posterior al veintiséis de julio del presente año, es decir, se difundió después que se emitiera el acuerdo INE/CG448/2023 por el que se emitieron 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*, por lo que, el hecho de que contenga **promesas de campaña relacionadas con programas sociales**, dentro del contexto de una competencia, presuntamente partidista y ciudadana, desde una óptica preliminar, **hace que se pudieran configurar actos anticipados de precampaña y/o campaña.**

En efecto, al realizar los elementos concurrentes para la actualización del acto anticipado de precampaña y/o campaña establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se concluye lo siguiente:

a. Elemento personal: Sí se cumple. Lo anterior ya que la publicación es realizada en la cuenta de Twitter o X de Santiago Creel Miranda, quien es aspirante a obtener la Representación de la Construcción del Frente Amplio por México.

b. Elemento temporal: Sí se cumple, pues actualmente no ha iniciado la etapa de precampaña electoral.

Al respecto, es relevante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁶ determinó que en la medida en que los actos de promoción anticipada **se verifiquen con mayor cercanía al inicio del proceso electoral, más fuerte será la presunción de afectación y trascendencia de los efectos de la conducta en los principios que rigen la materia electoral**, en particular en el de equidad en la contienda, puesto que es razonable asumir que quienes realizan tales actos buscan orientar su conducta para efecto de impactar anticipadamente en las preferencias de la ciudadanía y en los diferentes actores políticos y generar una ventaja indebida a su favor.

¹⁶ Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

En el caso, se está a poco menos de un mes del inicio formal del proceso electoral, por lo que, conforme a lo anterior, es razonable asumir que los actos públicos abiertos realizados por dicha denunciada, están orientados, bajo la apariencia del buen derecho, en impactar anticipadamente las preferencias electorales de la ciudadanía.

- a. **Elemento subjetivo: Sí se cumple.** Ya que de la lectura preliminar de la publicación que se analiza en este apartado, la misma contiene elementos que pudieran vulnerar los principios de la equidad en la contienda pues dentro de ellas se hace alusión a que el denunciado conservará, modificará o eliminará programas sociales, lo que podría vulnerar la equidad en la contienda electoral federal próxima a iniciar.

Aunado a lo anterior, dichas manifestaciones podrían vulnerar lo establecido en el artículo 7 de 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*, ya que se advierte la presentación de elementos y propuestas de campaña.

Ahora bien, si bien la difusión de la publicación se realiza en redes sociales, lo que en principio requeriría un acto volitivo de la ciudadanía para acceder a ella, lo cierto es que aún en ese supuesto, para los seguidores **pudiera generar una confusión** en el sentido de si las actividades y mensajes emitidos por Santiago Creel Miranda tienen la finalidad de obtener un cargo de carácter partidista o, en realidad se trata de actos de una contienda de carácter electoral.

En efecto, contrario a lo que sostiene el quejoso en el escrito presentado en respuesta al requerimiento de información que le fue formulado por la autoridad instructora, en el sentido de que el video objeto de estudio es difundido en su perfil de Twitter en ejercicio de su libertad de expresión, lo cierto es que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6 constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre los usuarios, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

lo cierto es que ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

Así, es que en materia electoral resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia¹⁷.

En este sentido, es claro que la difusión de la publicación objeto de estudio en la red social del denunciado, desde una perspectiva preliminar, es contraria a derecho, pues su contenido pudiera afectar la equidad en la contienda del proceso electoral entrante.

Por lo expuesto, en el presente caso se considera justificado, necesario, oportuno y proporcional el dictado de medidas cautelares, para los siguientes:

EFFECTOS

Se **ordena** a Santiago Creel Miranda, que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar las publicaciones que se encuentra alojadas en el siguiente vínculo de Internet:

- <https://twitter.com/santiagoocreelm/status/1684637825830932481?s=46>

¹⁷ Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Así como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa en que se haya difundido dicho contenido, bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **doce horas** siguientes a que eso ocurra.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 concluido la procedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

c. Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar resulta **procedente en su vertiente de tutela preventiva**, para efecto de ordenar a Santiago Creel Miranda que apegue su actuar a la normativa electoral vigente misma que **prohíbe y sanciona la realización de actos anticipados de precampaña y campaña.**

En efecto, en términos del **artículo 3, incisos a) y b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,** los actos anticipados de precampaña y campaña, se definen **de la siguiente manera:**

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;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

Asimismo, se resalta que se encuentra compelido al acatamiento de los principios y normas constitucionales y legales que dan forma al ejercicio del derecho al voto pasivo, especialmente aquellas relacionadas con la preservación de los principios de equidad en la contienda, imparcialidad y neutralidad.

De la misma forma, se reitera al denunciado lo ordenado por esta Comisión dentro del acuerdo ACQyD-INE-147/2023, a efecto de que en todo momento ajuste sus conductas a los **Lineamientos generales para regular y fiscalizar los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos ordenados en la sentencia SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023, los cuales se encuentran visibles en las siguientes ligas electrónicas:**

ACUERDO:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152606/C Gex202307-26-ap-2.pdf>

LINEAMIENTOS:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152606/C Gex202307-26-ap-2-Lineamiento.pdf>

ANEXO:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/152606/C Gex202307-26-ap-2-a.pdf>

Culpa in vigilando

Asimismo, es importante destacar que, entre las conductas denunciadas, se encuentra la presunta *Culpa In Vigilando* atribuida al Partido Acción Nacional, toda vez que, a juicio del denunciante, no ajusta sus conductas a la equidad en las contiendas de sus militantes y simpatizantes.

Bien entonces, cabe señalar que, dicha temática, deberá ser analizada en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, pues se trata de una conducta accesoria, que puede o no configurarse, a partir de que se acredite la conducta principal.

USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

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.**”

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

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido del Trabajo, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado a)**, del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Es **PROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares, solicitada por los quejosos contra publicaciones del diputado federal Santiago Creel Miranda, en los términos y por las razones establecidas en **apartado 2, inciso b)**, del considerando **CUARTO**.

TERCERO. Se **ordena** al diputado federal Santiago Creel Miranda, que de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar la publicación

Twitter (X)

- <https://twitter.com/santiagoocreelm/status/1684637825830932481?s=46>

Así como de cualquier otra plataforma electrónica o impresa bajo su dominio, control o administración, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las **doce horas** siguientes a que eso ocurra.

CUARTO. Se declara **procedente** el dictado de medidas cautelares en su vertiente de **tutela preventiva** para efecto de ordenar a Santiago Creel Miranda que apegue su actuar a la normativa electoral vigente, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartados c)**, del presente Acuerdo.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-160/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp UT/SCG/PE/PT/CG/681/2023

SEXTO. Se faculta a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a efecto de que, una vez transcurridos los plazos otorgados, realice la verificación del cumplimiento de lo ordenado por esta autoridad y, en su caso, realice las acciones necesarias y pertinentes para garantizar su cumplimiento.

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

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

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ