



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y UNA PERSONA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO Y DE MORENA, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023.**

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

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El Partido de la Revolución Democrática y Karen Quiroga Anguiano denunciaron a Claudia Sheinbaum Pardo, otrora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, así como al partido político MORENA, en esencia, por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la colocación de propaganda electoral en edificios públicos en su carácter de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por las siguiente actividades:

- **Pinta de ciento cuarenta y tres bardas** presuntamente ubicadas al exterior de locales ocupados por poderes públicos de la Ciudad de México, a través de las cuales, a dicho de los quejosos, es posible apreciar su nombre acompañado del hashtag “#ESCLAUDIA” “#En la encuesta #ESCLAUDIA la respuesta”.
- La distribución de microperforados entre los habitantes de la alcaldía Iztapalapa por la organización política SUMA Construyendo Sociedad conformada por alrededor de ciento treinta organizaciones sindicales y movimientos sociales en la Ciudad de México, en el cual es posible advertir nombre, lema e imagen de la citada funcionaria, con la imagen del Presidente de la República

Lo anterior, toda vez que, a juicio de los quejosos, la publicidad denunciada constituye un posicionamiento anticipado a favor de la otrora servidora pública denunciada, mediante el uso de recursos públicos que, a su vez, constituyen promoción personalizada misma que impacta en detrimento de los principios constitucionales de equidad y neutralidad, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

Por tanto, solicitaron el dictado de medidas cautelares, para que cesen los actos motivo de la queja.

---

<sup>1</sup> Visible a páginas 1-77, anexo a página 78 del expediente. En todos los casos se refiere al expediente al rubro citado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y DILIGENCIAS PRELIMINARES DE INVESTIGACIÓN.** Mediante acuerdo de dieciocho de julio de dos mil veintitrés,<sup>2</sup> el escrito de queja y sus anexos, se registró el expediente con clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**; se ordenó la reserva de la admisión o desechamiento, hasta en tanto no culminaran las diligencias de investigación preliminar.

Asimismo, se acordó requerir a los sujetos siguientes:

Sujeto requerido
Claudia Sheinbaum Pardo, otrora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México
Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México
Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto
MORENA

Además, se solicitó a Oficialía Electoral de este Instituto que procediera a certificar la pinta y distribución de la propaganda denunciada.

Finalmente, se reservó lo conducente a la solicitud de medida cautelar, hasta en tanto se realicen las diligencias de investigación.

**III. REMISIÓN DE ESCRITOS DE MORENA A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN.** En razón de que MORENA, presentó escritos por los que, a su decir, formula DESLINDE respecto a los hechos denunciados, mediante acuerdos de diecinueve y veinte de julio de dos mil veintitrés, se ordenó la remisión de este a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto.

**IV. DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN.** A fin de contar con mayores elementos para la integración del presente asunto, mediante acuerdo de nueve de agosto de dos mil veintitrés, se ordenó requerir a Oficialía Electoral de este Instituto para que, remitiera la información (certificaciones) solicitadas mediante diverso proveído.

**V. DESECHAMIENTO PARCIAL, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN, ADMISIÓN, DESECHAMIENTO PARCIAL DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR, Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** Mediante acuerdo de veintitrés de agosto del presente año,<sup>3</sup> la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó lo siguiente:

<sup>2</sup> Visible a páginas 79-126.

<sup>3</sup> Visible a páginas 461-572.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

1. Desechar la queja respectiva, únicamente por cuanto a la presunta difusión del **microperforado** materia de denuncia, en esencia, ya que de la indagatoria preliminar, particularmente de las diligencias instrumentadas por personal de este Instituto, en ejercicio de oficialía electoral, no se advirtió la existencia y distribución de la propaganda de mérito y, además, el denunciante no aportó mayores elementos que infirieran siquiera de manera indiciaria su distribución, así como el responsable de la misma.
2. Requerir diversa información a la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México; al Director General del Sistema de Transporte Colectivo Metro; la Directora General del Instituto de Educación Media Superior (Plantel Iztapalapa I); Director General del Servicio de Transportes Eléctricos de la Ciudad de México; al Coordinador General del Sistema de Aguas de la Ciudad de México; a la Alcaldesa de Iztapalapa, Ciudad de México; al Director General de la Comisión Federal de Electricidad; así como al Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abastos de la Ciudad de México.
3. Esta Comisión de Quejas y Denuncias, en sesión celebrada el diecisiete de agosto de dos mil veintitrés, dictó el acuerdo **ACQyD-INE-162/2023**<sup>4</sup> emitió pronunciamiento sobre pinta de bardas, en términos similares, relacionadas con las frases o textos alusivos a Claudia Sheinbaum Pardo.

En ese sentido, con fundamento en lo previsto en el artículo 39, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (*La solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando: ... IV. Cuando ya exista pronunciamiento de la Comisión respecto de la propaganda materia de la solicitud.*), en el citado acuerdo de veintitrés de agosto del año en curso,<sup>5</sup> la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó el desechamiento de la solicitud de medida cautelar, **respecto a ciento treinta** de las ciento cuarenta y tres bardas denunciadas en el presente asunto que fueron inexistentes o, en su caso, contenían el texto #Es Claudia, Para que siga la transformación, "#En la encuesta #ESCLAUDIA la respuesta", así como las pintas en propiedad o dominio público.

---

<sup>4</sup> ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y ACCIÓN NACIONAL Y UNA PERSONA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO Y DE MORENA, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña Y Campaña, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/OPL/CDM/331/2023 Y SU ACUMULADO

<sup>5</sup> Visible a páginas 461-572.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

Por otro lado, derivado de que se cumplieron los requisitos de procedencia de la queja —con excepción de lo señalado en el párrafo anterior— la misma fue admitida para su trámite.

Por lo anterior, se ordenó la elaboración del proyecto de acuerdo de medidas cautelares solicitadas por los quejosos, respecto a las **trece** pintas de barda con la propaganda ubicada en propiedad privada, con el texto #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, así como una Silueta alusiva a Claudia Sheinbaum Pardo, a fin de ser sometido al conocimiento de esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que resolviera lo conducente conforme a sus atribuciones.

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

**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, 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**

Como se adelantó, el **Partido de la Revolución Democrática**, así como **Karen Quiroga Anguiano** denunciaron a **Claudia Sheinbaum Pardo**, otrora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en esencia, por la supuesta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y la colocación de propaganda electoral en edificios públicos en su carácter de Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por la pinta de bardas presuntamente ubicadas al exterior de locales ocupados por poderes públicos de la Ciudad de México, así como mobiliario público de la Ciudad de México, a través de las cuales, en lo que interesa, es posible apreciar la pinta de **trece bardas** con el texto #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, así como una Silueta alusiva a Claudia Sheinbaum Pardo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

Para acreditar su dicho, los inconformes señalaron diversas ubicaciones en las que, según su dicho, se encontraban pintadas las bardas materia de denuncia.

Por ello, solicitaron el dictado de medidas cautelares para que cesen los actos motivo de la queja.

### **MEDIOS DE PRUEBA**

#### **Pruebas ofrecidas por el Partido de la Revolución Democrática y Karen Quiroga Anguiano:**

- **Documental pública.** Consistente en el acta que levante la Oficialía Electoral respecto del recorrido que deberá efectuarse para corroborar la existencia de la propaganda electoral denunciada.
- **Instrumental de actuaciones.**
- **Presuncional legal y humana.**

#### **Pruebas recabadas por la autoridad instructora**

- **Actas circunstanciadas** instrumentadas con motivo de las certificaciones realizadas sobre la pinta de barda denunciadas.
- Escritos presentados por **Claudia Sheinbaum Pardo**, así como por **MORENA** en cumplimiento al requerimiento que, respectivamente, les fue formulado.
- Oficios SAF/DGAyF/496/2023 y SAF/DGAPI/1488/2023, de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México, en cumplimiento al requerimiento que le fue formulado.
- Oficio INE/UTF/DG/DPN/10800/2023, de la Unidad Técnica de Fiscalización, en cumplimiento al requerimiento que le fue formulado.

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados por el partido quejoso y los recabados por la autoridad instructora, **bajo la apariencia del buen derecho**, se advierte lo siguiente:

**El Instituto Nacional Electoral**, por medio de personal con funciones de oficialía electoral certificó la existencia o inexistencia de la pinta de bardas materia de denuncia.

**Claudia Sheinbaum Pardo**, al dar contestación al requerimiento que se le formuló, en esencia, informó lo siguiente:

- Informó que no ordenó la contratación de la pinta de bardas ni la distribución de propaganda impresa con su nombre, ni proporcionó su imagen para ser incluida en la propaganda.<sup>7</sup>

**MORENA**, al dar contestación al requerimiento que se le formuló, en esencia, informó que no ordenó la contratación de la pinta de bardas.<sup>8</sup>

La **Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno de la Ciudad de México**, remitió información sobre la ubicación (propiedad privada o de dominio público) de las ciento cuarenta y tres pintas de barda materia de denuncia.

Asimismo, proporcionó un listado con las ubicaciones requeridas materia de denuncia, sobre cuales son propiedad o a las administra el Gobierno de la Ciudad de México, de las que se obtuvo que algunas de las ubicaciones denunciadas sobre la pinta de bardas son propiedad de los Entes de la Administración Pública de la Ciudad de México:

Alcaldía Iztapalapa
Instituto de Educación Media Superior
Servicio de Transporte Eléctricos de la Ciudad de México
Sistema de Aguas de la Ciudad de México
Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Asimismo, indicó que el Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abastos de la Ciudad de México no forma parte de los fideicomisos públicos del Gobierno de la Ciudad de México, de conformidad con el acuerdo por el que se da a conocer la relación de fideicomisos públicos de la administración pública de la Ciudad

<sup>7</sup> Visible a páginas 203-204 y anexo 205.

<sup>8</sup> Dos escritos. Visibles a páginas 194-197 y 198-202, respectivamente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

La **Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto**, en esencia, señaló que de la información que obra en esa Unidad, no se contienen datos sobre la localización de bardas, y respecto a los microperforados materia de denunciada señaló que, en el catálogo de bienes y servicios, apartado impresos, y subtipo microperforado, no se contemplan los datos relativos a los detalles o diseños de estos. Asimismo, informó que MORENA no registró gastos reportados por la contratación de microperforados con esas características. Finalmente, sobre la organización SUMA Construyendo Sociedad no cuenta con información.

**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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

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

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

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

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

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.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***<sup>9</sup>

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

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

### **1. MARCO NORMATIVO**

#### **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.-***

...

---

<sup>9</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

*IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.*

*La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.*

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

...

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

### **Artículo 3.**

*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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

**a)** Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, **las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección.** No podrán durar más de sesenta días;

**b)** Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y

**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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

...

**Artículo 242.**

1. *La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

2. *Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

...

**Artículo 445.**

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>10</sup>

*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 maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria,

---

<sup>10</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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 difundieron 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 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

- 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 publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.

### **Libertad de expresión y libertad informativa**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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 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.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023

Al efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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 ejerce**<sup>13</sup>.

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**

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.**

<sup>11</sup> En adelante, Corte Interamericana.

<sup>12</sup> Véase caso: La última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros vs. Chile).

<sup>13</sup> 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-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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 legítimo<sup>14</sup> y estar sujetas en todo caso, a un escrutinio estricto.***

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>15</sup> 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 ideas, opiniones, juicios de valor y toda clase de expresiones inherentes al principio de legitimidad democrática.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup>

### **Lineamientos aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023**

Al resolver los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados,<sup>18</sup> derivados de la impugnación a la *Convocatoria para elegir a la persona responsable*

<sup>14</sup> Opinión Consultiva OC-5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985, párrafo 79.

<sup>15</sup> En adelante, Suprema Corte.

<sup>16</sup> 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.*

<sup>17</sup> SUP-JDC-1578/2016.

<sup>18</sup> Consultable en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP\\_2023\\_JDC\\_255-1270276.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

*para la construcción del Frente Amplio por México*, además de confirmar la validez del acto reclamado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró imperativo ordenar al Consejo General de este Instituto emitiera los lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con una finalidad similar.

Para llegar a la conclusión anterior, la citada Sala Superior razonó que, en el contexto actual, sucede una exposición clara y sin precedentes de figuras públicas vinculadas con los partidos políticos, que públicamente han manifestado su interés en ser candidatos a la presidencia de la República<sup>19</sup> por el propio Frente Amplio por México.

Con ese hilo conductor, expuso que, el procedimiento convocado por los partido que integran el citado Frente está orientado a enfrentar el proceso electoral federal 2023-2024, partiendo de elementos como que los partidos que lo integran aprobaron su formación para prepararse y seleccionar a los perfiles que competirán por la Presidencia de la República; el procedimiento de selección de la persona responsable se desarrolla durante los dos meses previos al inicio del proceso electoral federal 2023-2024; la selección de la persona responsable no se circunscribe a la militancia de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, sino está abierta a la ciudadanía; y que en el proceso correspondiente se han escrito personas como Bertha Xóchitl Gálvez 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”<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> En la sentencia de mérito, se hace referencia a figuras como Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel

<sup>20</sup> Ver página 50 de la resolución recaída a los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, consultable en [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP\\_2023\\_JDC\\_255-1270276.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

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

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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

*Actos anticipados de precampaña y campaña. Los Lineamientos de ningún modo habilitarán a los partidos, organizaciones ciudadanas, personas participantes y/o a sus simpatizantes para realizar actos que, en términos de la LGIPE<sup>461</sup> y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,<sup>471</sup> impliquen actos anticipados de precampaña o campaña. En consecuencia, **todos los actos que pudieran implicar un llamado expreso o inequívoco a votar a favor o en contra de una persona para una precandidatura o candidatura a un cargo de elección popular siguen estando prohibidos y deberán investigarse, incluso de oficio, y sancionarse en los términos de la ley.***

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023

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

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

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

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

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

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

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

*Financiamiento y fiscalización. Se deberá implementar una fiscalización ad hoc o especializada para vigilar el origen y uso de los recursos empleados en los procesos y actividades de posicionamiento regulados por los Lineamientos. La fiscalización debe*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

*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.*

*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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

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

...

**Artículo 7.** *Los actos, eventos y actividades que realicen los PPN<sup>21</sup>, organizaciones ciudadanas, Personas Inscritas y demás participantes en los Procesos Políticos, deberán de sujetarse a las siguientes directrices:*

- I. ***No deben tener como objetivo el obtener el respaldo para la postulación de precandidaturas o candidaturas a un cargo de elección popular.***
- II. ***En su desarrollo, en ningún momento se presentarán elementos o propuestas como plataforma electoral de algún PPN o persona aspirante a cargo de elección popular, ni se promoverá para obtener una precandidatura o candidatura en el PEF 2023-2024.***
- III. ***Quienes en ellos participen, omitirán en sus expresiones, discursos y mensajes elementos de naturaleza electoral o equivalentes. Quienes organicen tienen el deber de cuidado de los actos a fin de que no se produzcan manifestaciones de carácter electoral o equivalentes.***
- IV. ***Garantizarán que no se cometan actos u omisiones que puedan constituirse como Violencia Política en contra de las Mujeres por Razones de Género.***
- V. ***No se empleará propaganda, por si 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.*

---

<sup>21</sup> Partidos Políticos Nacionales





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

*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;***
- 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***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

*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 incumplen las reglas de la propaganda, se ordenará el retiro inmediato de la misma por conducto de la Secretaría Ejecutiva.**

...

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

**De la coordinación entre las unidades técnicas**

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

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

**Quejas y denuncias**

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

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

**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,**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

**convocatorias, lineamientos y cualquier otro instrumento que norme su respectivo Proceso Político**, lo que será informado a la Secretaría Ejecutiva para los efectos correspondientes.

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

C. a F. ...

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

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

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

## **2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.**

### **Hechos materia de controversia.**

Como se precisó previamente, el **Partido de la Revolución Democrática**, así como **Karen Quiroga Anguiano**, solicitaron el dictado de medidas cautelares encaminadas a la suspensión de los hechos denunciados, en el caso, sobre la pinta de **trece bardas** con el texto #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, así como una Silueta alusiva a Claudia Sheinbaum Pardo, las cuales se encuentra ubicada en instalaciones o bardas perimetrales del Fideicomiso de la Central de Abastos de la Ciudad de México (Oficio SAF/DGPI/1488/2023), esto es, están en propiedad privada.

Al respecto, considerando que, en términos de lo previsto en el artículo 461, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un hecho público y notorio que Claudia Sheinbaum Pardo está inscrita en el *proceso político* que corresponde a la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que son **PROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas, por lo que hace a las siguientes pintas de barda, con base en las siguientes razones y fundamentos:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

La propaganda denunciada, misma que fue certificada y constatada por esta autoridad electoral nacional es la siguiente:

EXISTENCIA EN PROPIEDAD PRIVADA #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, SILUETA	
<p style="text-align: center;"><b>1.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Testigo 131.</b></p> <p><a href="https://goo.gl/maps/hxE1VmTSPUvv7nU9">https://goo.gl/maps/hxE1VmTSPUvv7nU9</a> 19.374685, -99.095317</p> <p>Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, Área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.</p> <p><b>Fideicomiso de la Central de Abastos</b> (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)</p> <p>EXISTENTE, certificado mediante Acta: <b>INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.</b></p>  	<p style="text-align: center;"><b>2.</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Testigo 132.</b></p> <p><a href="https://goo.gl/maps/5Baq7jSJ9QK7WGDMA">https://goo.gl/maps/5Baq7jSJ9QK7WGDMA</a> 19.374645, -99.093418</p> <p>Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, Área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.</p> <p><b>Fideicomiso de la Central de Abastos</b> (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)</p> <p>EXISTENTE, certificado mediante Acta: <b>INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.</b></p>   
<b>3.</b>	<b>4.</b>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

EXISTENCIA EN PROPIEDAD PRIVADA #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, SILUETA	
<p><b>Testigo 133.</b> <a href="https://goo.gl/maps/dx2A7X6mq6ZRnk3A">https://goo.gl/maps/dx2A7X6mq6ZRnk3A</a> 19.374604, -99.093118 Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, Área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.</p> <p><b>Fideicomiso de la Central de Abastos</b> (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)</p> <p><b>EXISTENTE</b>, certificado mediante Acta: <b>INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.</b></p>	<p><b>Testigo 134.</b> <a href="https://goo.gl/maps/jsKPJndsC111qkqi622">https://goo.gl/maps/jsKPJndsC111qkqi622</a> 19.374529, -99.089645 Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, Área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.</p> <p><b>Fideicomiso de la Central de Abastos</b> (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)</p> <p><b>EXISTENTE</b>, certificado mediante Acta: <b>INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.</b></p>
 	  

<sup>22</sup> En el oficio SAF/DGPI/1488/2023 se repite la referencia de localización para el número 133 y 134, siendo correcta por lo que hace al numeral 133 y, respecto al 134 es la que se indica en el presente cuadro.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**EXISTENCIA EN PROPIEDAD PRIVADA  
#GRUPOCENTRALESCLAUDIA, SILUETA**

**5-9.**  
**Testigo 135-139**  
**5 bardas denunciadas en la misma ubicación**  
<https://goo.gl/maps/84ieLzRfHdyVLr5u8> 19.374484, -99.088700  
Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, Área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.  
**Fideicomiso de la Central de Abastos (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)**  
EXISTENTE, certificado mediante Acta: **INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.**



**10-11.**  
**Testigo 140-141**  
**2 bardas denunciadas en la misma ubicación**  
<https://goo.gl/maps/PNHreEdKYwXSHvYT8> 19.374514, -99.089074  
Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas Legumbres, área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.  
**Fideicomiso de la Central de Abastos (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)**  
EXISTENTE, certificado mediante Acta: **INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.**



**12.**  
**Testigo 142.**  
<https://goo.gl/maps/ml4X1NvSHn5oVUvz8> 19.374746, -99.089262  
Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos),

**13.**  
**Testigo 143.**  
<https://goo.gl/maps/ml4X1NvSHn5oVUvz8> 19.375470, -99.096788  
Puentes viales ubicado al interior del Fideicomiso para la Construcción y Operación de la Central de Abasto de la Ciudad de México (Central de Abastos), ubicado en Avenida Frutas y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

EXISTENCIA EN PROPIEDAD PRIVADA #GRUPOCENTRALESCLAUDIA, SILUETA	
ubicado en Avenida Frutas Legumbres, área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.	Legumbres, área Federal Central de Abastos, Alcaldía Iztapalapa.
Fideicomiso de la Central de Abastos (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)	Fideicomiso de la Central de Abastos (Oficio SAF/DGPI/1488/2023)
EXISTENTE, certificado mediante Acta: INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.	EXISTENTE, certificado mediante Acta: INE/OE/JD/CM/18/CIRC/14/2023.

Al respecto, al analizar 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 las pintas de barda aluden a Claudia Sheinbaum Pardo, quien se registró para la “Coordinación de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, y que si bien, cómo se adelantó, ha negado su vínculo con la publicidad denunciada, lo cierto es que respecto al uso de la etiqueta #EsClaudia, **se encuentra plenamente identificada a Claudia Sheinbaum Pardo**, tal y como se mencionó en los acuerdos **ACQyD-INE-162/2022** y **ACQyD-INE-162/2023**, donde incluso se advirtió que se utilizaba para realizar críticas tanto positivas como negativas a dichas servidora pública.

Además, en algunos casos, la etiqueta de referencia está acompañada de otros elementos tales como el nombre *Claudia Sheinbaum*, el texto *Estamos contigo Claudia*, así como una silueta alusiva a dicha persona.

En ese sentido se tiene que la frase **#EsClaudia, hace alusión de forma directa e inequívoca a Claudia Sheinbaum Pardo, otrora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México**, misma que, en algunos casos, se complementa como el nombre *Claudia Sheinbaum*, el texto *Estamos contigo Claudia*, así como una silueta alusiva a dicha persona.

**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,<sup>23</sup> 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.

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.

---

<sup>23</sup> Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023

No pasa inadvertido que, si bien la propaganda materia de análisis fue denunciada con fecha anterior al inicio de la vigencia 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*, lo cierto es que, la Sala Superior al resolver el medio de impugnación **SUP-JDC-305/2023**, ha considerado que, “se advierten dos criterios específicos para considerar que una propaganda pertenece o se inscribe dentro de los procesos políticos: un criterio temporal y **otro material, prevaleciendo este último, en la medida en que tenga el propósito de dar a conocer los procesos políticos o a sus participantes**, sin que ello implique que deba presumirse que toda propaganda en la cual se haga referencia a un participante **antes del inicio de proceso político** deba considerarse que tiene dicho propósito.”<sup>24</sup>

En el caso, la propaganda materia de análisis en algunos casos contiene la etiqueta *#EsClaudia* acompañada de otros elementos tales como el nombre *Claudia Sheinbaum*, el texto *Estamos contigo Claudia*, así como una silueta alusiva a dicha persona. Debiendo enfatizar que el texto ***Estamos contigo Claudia***, bajo la apariencia del buen Derecho permite inferir que existe una muestra de apoyo o aprobación para la ciudadana en cita, en determinada actividad o acto, como pudiera ser la elección de la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”, en la cual se registró Claudia Sheinbaum Pardo, de ahí que, **con independencia de la temporalidad** en que fue denunciada y en la que se constató la pinta de bardas con la leyenda en cita, lo cierto es que, **del estudio preliminar del contenido de la propaganda se advierten elementos de apoyo que pudieran guardar relación con el proceso político en el que actualmente participa Claudia Sheinbaum Pardo.**

**c. Elemento subjetivo: Sí se cumple.** Ya que de la lectura preliminar de las pintas de barda que se analizan en este apartado contienen elementos que pudieran vulnerar los principios de la equidad en la contienda electoral federal próxima a iniciar.

En el mismo sentido, tal y como se estableció en el inciso anterior, si bien la propaganda materia de análisis fue denunciada con fecha anterior al inicio de la vigencia de los *Lineamientos* en cita, lo cierto es que, contiene elementos que pudieran guardar relación con el proceso político en el que actualmente participa Claudia Sheinbaum Pardo, particularmente, con la inclusión del texto *#EsClaudia*

<sup>24</sup> Véase numeral 74 de la sentencia, visible a página 27.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

acompañada de otros elementos tales como el nombre *Claudia Sheinbaum*, el texto *Estamos contigo Claudia*, así como una silueta alusiva a dicha persona, cuestión que resulta relevante, ya que, previo al inicio de dicho proceso político ante la ciudadanía, se pretendía posicionar a Claudia Sheinbaum Pardo, lo que denota la intención de un posicionamiento anticipado.

Aunado a lo anterior, en el supuesto de que esa propaganda, pintada previamente a la emisión de los multicitados Lineamientos, correspondiera al proceso político en el que participa Claudia Sheinbaum Pardo, lo cierto es que, de continuar visible, de igual forma, dicha propaganda podría vulnerar lo establecido en el párrafo segundo del artículo 8 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 no se aprecian de manera expresa y visible, los elementos siguientes:

- El partido político por el que participa Claudia Sheinbaum Pardo en el proceso político en el cual se registró.
- La calidad de Claudia Sheinbaum Pardo como Persona Inscrita en el proceso político en el que participa.
- La denominación que se dé al Proceso Político respectivo y que las pintas de barda de mérito no están dirigidas únicamente al ámbito de desarrollo del referido procedimiento, desde una óptica preliminar.

Lo anterior, de manera preliminar, **hace que se pudieran configurar los actos anticipados de precampaña y/o campaña.**

El análisis preliminar anterior, con base en los multicitados Lineamientos encuentra sustento en la sentencia dictada por la Sala Superior al resolver el medio de impugnación **SUP-JDC-305/2023**, en la que determinó que, “la autoridad, atendiendo a las normas transitorias de los Lineamientos debió analizar la propaganda que se inscribe dentro de los procesos políticos y determinar, con base en los elementos mencionados, si es susceptible de ordenar su retiro por considerar que resultaba contraria a la naturaleza de tales procedimientos.”<sup>25</sup>

Similares consideraciones sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo **ACQyD-INE-162/2023**.

---

<sup>25</sup> Véase numeral 74 de la sentencia, visible a página 29.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## CONCLUSIONES

En este sentido, es claro que la pinta de bardas materia de estudio, desde una perspectiva preliminar, es contraria a derecho, pues su contenido pudiera afectar la equidad en la contienda del proceso electoral entrante, debiendo recordar al partido político MORENA que el Consejo General de este Instituto señaló que toda la publicidad que pudiera estar vinculada tenía la obligación o de quitarla o de precisar que se está en esa circunstancia para no generar alguna desproporción al principio de equidad.

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 Claudia Sheinbaum Pardo y a MORENA, en términos de lo establecido en el artículo transitorio SEGUNDO, inciso G, 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*, que **de inmediato**, en un plazo que no podrá exceder de **dos días**, realicen las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar las pintas de barda de mérito, cuya existencia fue certificada por esta autoridad electoral nacional, así como cualquier otra de contenido similar al estudiado que no cumpla con lo establecido en los artículos 8 y 9 de los Lineamientos de referencia, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.
- Se **formula recordatorio al partido político MORENA** de lo establecido en 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*, en el sentido de dar cumplimiento de los citados lineamientos, en particular lo establecido en el artículo transitorio SEGUNDO, inciso G.

Ahora bien, no se realiza pronunciamiento respecto de la promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos denunciados, toda vez que, en atención a las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

particularidades del presente asunto, su análisis implicaría realizar valoraciones de fondo, que no son susceptibles de realizarse en esta instancia procedimental.

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

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

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

## **ACUERDO**

**PRIMERO.** Es **procedente** la medida cautelar solicitada por el **Partido de la Revolución Democrática**, así como por **Karen Quiroga Anguiano**, respecto a la propaganda señalada en el considerando **CUARTO**, del presente Acuerdo (**#EsClaudia** acompañada de otros elementos tales como el nombre *Claudia Sheinbaum*, el texto *Estamos contigo Claudia*, así como una silueta alusiva a dicha persona) pintadas en **propiedad privada**, conforme a los argumentos ahí vertidos.

**SEGUNDO.** Se ordena a **Claudia Sheinbaum Pardo** y a **MORENA**, en términos de lo establecido en el artículo transitorio SEGUNDO, inciso G, 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*, que **de inmediato**, en un plazo que no podrá exceder de **dos días**, realice las acciones, trámites y gestiones necesarias para eliminar las pintas de barda de mérito, ubicadas en **propiedad privada**, cuya existencia fue certificada por esta autoridad electoral nacional, así como cualquier otra de contenido similar al estudiado que no cumpla con lo establecido en los artículos 8 y 9 de los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/476/2023**

Lineamientos de referencia, debiendo informar de su cumplimiento, dentro de las doce horas siguientes a que eso ocurra.

**TERCERO.** Se formula recordatorio al partido político MORENA de lo establecido en 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*, en el sentido de dar cumplimiento de los citados lineamientos, y a la brevedad hacer del conocimiento el contenido de los Lineamientos de mérito a las personas registradas en su proceso político para la “Coordinación de Defensa de la Transformación” o la “Coordinación Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación”.

**CUARTO.** 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.

**QUINTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable 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 Séptima sesión extraordinaria urgente de carácter privado de dos mil veintitrés, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro 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**