



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN, EN CONTRA DE MARCELO LUIS EBRARD CASAUBÓN, JAVIER JOAQUÍN LÓPEZ CASARÍN Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, NEUTRALIDAD Y EQUIDAD, ASÍ COMO USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS, DE CARA AL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023.

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

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El cuatro de agosto de dos mil veintitrés, se recibió escrito de queja presentado por Rodrigo Antonio Pérez Roldan, mediante la cual denunció:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña,** atribuidos a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, derivado de colocación de publicidad en el transporte público de la Ciudad de México, identificada con la imagen de dicha persona, así como la leyenda *¡Aquí viajamos con Marcelo! Como tú, 8 de cada 10 saben que Marcelo Ebrard ¡Es el Mejor! “Plataforma Verde”*, seguida de las redes sociales de Facebook, Instagram y Twitter de la citada Plataforma, lo cual, a decir del quejoso, tiene como finalidad posicionar anticipadamente ante la ciudadanía a Marcelo Luis Ebrard Casaubón para ser el candidato por la Coalición para el cargo de Presidente de la República de cara al proceso electoral federal 2023-2024.
- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad,** atribuidos al diputado federal Javier Joaquín López Casarín, derivado de probable creación de la Asociación Civil Plataforma Verde, así como de la contratación de publicidad colocada en camiones a favor de Marcelo Ebrard Casaubón, con el fin de posicionarlo de

¹ Visible a páginas 01 a 38 del expediente. Anexo visible a páginas 39 a 47 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

manera anticipada ante la ciudadanía, de cara al próximo proceso electoral federal.

Asimismo, solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordene a *Javier López Casarín o a cualquier otra persona con poder en la Plataforma Verde que detengan la organización, ejecución y difusión en cualquier medio, es decir, redes sociales, contratación de camiones y/o cualquier otro que haya empleado para publicitar la posible candidatura de Marcelo Ebrard.*

Finalmente, solicita el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, a fin de que de conformidad con el acuerdo ACQyD-INE-54/2023 se ordene a *Marcelo Ebrard la publicación de un pronunciamiento donde le requiera al líder de Plataforma Verde que se abstenga de seguir realizando la contratación de camiones y/o cualquier otro medio de publicidad que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024.*

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, DILIGENCIAS PRELIMINARES. El siete de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023**, Asimismo, se reservó lo correspondiente a la admisión y al emplazamiento, hasta en tanto se contara con la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Asimismo, se requirió a Marcelo Luis Ebrard Casaubón; información relacionada con la colocación de propaganda en transporte público, así como referente con una publicación realizada en Twitter e información respecto a la Asociación Plataforma Verde.

En el mismo proveído, se ordenó requerir a Javier Joaquín López Casarín, Diputado Federal, diversa información en relación con la Asociación Plataforma Verde, así como con la colocación de propaganda en transporte público.

También, se ordenó requerir al Titular de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, diversa información en relación con los datos de localización de los permisionarios y/o concesionarios de transporte público en los que aparentemente colocaron la propaganda denunciada.

De igual forma, se ordenó requerir a los Partidos Verde Ecologista de México y Morena, diversa información en relación con la colocación en el transporte público de la Ciudad de México de la propaganda materia de la queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Además, se requirió a los Titulares del Registro Federal de las Organizaciones de La Sociedad Civil, del Archivo General de Notarías del Gobierno de la Ciudad de México, de las Secretarías de Economía y de Gobernación; así como a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, diversa información relacionada con el registro de la asociación denominada "Plataforma Verde".

Se requirió a Dirección del Secretariado, a efecto de que, en funciones de Oficialía Electoral, realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados en el escrito de queja.

De igual forma, se ordenó realizar la inspección del contenido del medio de electrónico de almacenamiento USB, aportado por el denunciante en su escrito inicial de queja.

Finalmente, por cuanto hace a la solicitud de dictado de medidas cautelares formulada por el denunciante, se ordenó reservar acordar lo conducente hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

III. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN. Mediante proveído de diecisiete de agosto de la presente anualidad, se requirió nuevamente a Marcelo Luis Ebrard Casaubón y Javier Joaquín López Casarín, Diputado Federal, a efecto de que proporcionaran información relacionada con el presente asunto.

Asimismo, se ordenó requerir a la empresa Transportes Unidos del Sur, S.A. de C.V., información relacionada con la colocación de propaganda denunciada en diversos vehículos del transporte público de los cuales es propietaria esa empresa.

En el mismo acuerdo, se requirió a Dirección del Secretariado, a efecto de que, en funciones de Oficialía Electoral, a efecto de realizar la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados en el escrito de queja, así como instruya la presencia de funcionarios electorales, con atribuciones de oficialía electoral, verificar diversa información referente propaganda denunciada.

IV. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El veintitrés de agosto del dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso ordenó admitir a trámite la denuncia planteada y reservar el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

En el mismo proveído, se acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 449, 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4, 470, párrafo 1, incisos a) y c); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral².

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador, consisten en la posible realización de actos anticipados de campaña, vulneración a los principios de neutralidad y equidad en la contienda y uso indebido de recursos públicos, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se adelantó, la parte quejosa denunció, en su escrito de queja, la probable realización de **actos anticipados de precampaña y campaña**, atribuibles a Marcelo Luis Ebrard Casaubón, derivado de colocación de publicidad en el transporte público de la Ciudad de México, identificada con la imagen de dicha persona, así como la leyenda *¡AQUÍ VIAJAMOS CON MARCELO! Como tú, 8 de cada 10 saben que MARCELO EBRARD ¡ES EL MEJOR! “PLATAFORMA VERDE”*, seguida de las redes sociales de Facebook, Instagram y Twitter de la citada Plataforma, así como una publicación alojada en la red social Twitter, aparentemente del denunciado.

² Lo anterior en términos de lo resuelto en el Incidente de Suspensión derivado de la Controversia Constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Así como la **presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad**, atribuidos al diputado federal Javier Joaquín López Casarín, derivado de la probable creación de la Asociación Civil Plataforma Verde, así como de la contratación de publicidad colocada en camiones a favor de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, lo cual, a decir del quejoso, tiene como finalidad posicionar anticipadamente ante la ciudadanía a Marcelo Luis Ebrard Casaubón para ser el candidato por la Coalición para el cargo de Presidente de la República de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDAS POR RODRIGO ANTONIO PÉREZ ROLDÁN EN SU ESCRITO DE QUEJA.

- **Documentales.** Consistente en la copia de la credencial de elector del denunciante.
- **Técnicas.** Consistente en las imágenes, videos y ligas electrónicas señaladas en la denuncia. Solicitando la certificación de contenidos correspondientes.
- **Presuncional, en su doble aspecto legal y humana.**
- **Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca el restablecimiento del orden constitucional y los intereses de la ciudadanía con la finalidad de acreditar la sistematicidad de conductas realizadas durante los últimos meses de posicionamiento anticipado en favor de Marcelo Luis Ebrard Casaubón.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- ❖ **Documental pública,** consistente en acta circunstanciada realizada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, a través de la cual certificó la inspección realizada al dispositivo memoria USB, presentado como anexo al escrito de queja inicial.
- ❖ **Documental privada,** consistente en oficio PVEM-INE-131/2023, signado por el representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Consejo General de este Instituto, mediante el cual informó que el partido no ordenó la colocación de la propaganda denunciada en transporte de la Ciudad de México, a ningún militante o dirigente federal o local.

- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio signado por el Director General de Procedimientos Constitucionales de la Secretaría de Gobernación, por medio del cual informa que no cuenta con documento alguno relacionado con el registro de la asociación, agrupación u organización política o ciudadana con el nombre de Plataforma Verde.
- ❖ **Documental privada**, consistente con escrito signado por el representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual informó Morena que no instruyó a sus militantes, dirigentes federales, locales o municipales en la Ciudad de México, a efecto de realizar contratación o colocación de propaganda denunciada en el transporte público. Asimismo, se deslinda de los hechos denunciados.
- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio CJSJL/DGJEL/DCJAN/SAGN/7787/2023, signado por el Subdirector de Archivo General de Notarías de la Ciudad de México mediante el cual informó que no se cuenta con métodos de sistematización de búsqueda de instrumentos por lo que es indispensable proporcionar número de escritura pública para localizar a la asociación Plataforma Verde.
- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio 192.2023.002720, signado por el Director de Coordinación del Registro Público de Comercio, de la Secretaría de Economía, mediante el cual informa que dentro de las atribuciones de esa Secretaría, no cuenta con información referente a agrupaciones, asociaciones u organizaciones políticas o ciudadanas.
- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio DRSAOSC/01125/2023, signado por la Dirección de Registro y Seguimiento de las Actividades de las OSC, de la Secretaría del Bienestar mediante el cual informa que en cuanto a "Plataforma Verde", no se encontró evidencia de que se encuentre inscrita en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, asimismo, informó que ni encontró evidencia de que Marcelo Luis Ebrard Casaubón y/o Javier Joaquín López Casarín hayan realizado trámite de solicitud de inscripción de alguna organización.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio SM/DGAJ/DC/1624/2023, signado por el Director de lo Contencioso de la Secretaría de Movilidad de la Ciudad de México, mediante el cual proporcionó información respecto de dos vehículos señalados en la queja como portadores de la propaganda denunciada, asimismo, por lo que respecta al identificado con la placa D41-01-00, informó que no se localizó registro alguno, además refirió que no otorgó permisos para colocar la propaganda denunciada y que tampoco recibió solicitudes para su colocación.
- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio TEPJF-SER-SGA-2798/2023, signado por el secretario General de Acuerdo de la Sala regional especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el cual mediante el cual remitió el oficio 103-05-07-2023-0778, signado por el Administrador General de Evaluación de la Secretaría de Hacienda, por el cual informó que necesita mayores datos para poder atender la solicitud.
- ❖ **Documental pública**, consistente en oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/02445/2023, signado por la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por medio del cual informa que respecto al ente denominado “Plataforma Verde” no se encuentra registrado como Agrupación Política Nacional ante este Instituto, asimismo no se encuentra registro de las personas denunciadas como miembros de alguna agrupación.
- ❖ **Documental pública**. Consistente en acta circunstanciada INE/DS/OE/393/2023, instrumentada por personal de la Dirección del Secretariado de este Instituto y que en ejercicio de la función de Oficialía Electoral acudieron al paradero del Metro Barranca del Muerto, Alcaldía Álvaro Obregón, Ciudad de México, a fin de constatar la existencia de la propaganda denunciada.

| No | Acta Circunstanciada | Se constató la existencia |
|----|----------------------|---|
| 1 | INE/DS/OE/393/2023 | No se constató la existencia de transporte público con la propaganda denunciada |

- ❖ **Documental pública**. Consistente en acta circunstanciada INE/DS/OE/381/2023, mediante la cual se realizó la certificación del contenido



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

de la totalidad de los enlaces electrónicos aportados en el escrito de queja, los cuales, para mayor referencia, se detallan a continuación:

1. <https://twitter.com/fernandeznorona/status/1681375209352200192?s=20>
2. <https://plataforma.verde.com.mx>
3. <https://plataformaverde.com.mx/eventos/>
4. https://twitter.com/m_ebrard/status/1683639978503307266?s=20
5. https://www.youtube.com/watch?v=4hc_fnAToHQ

- ❖ **Documental privada.** Consistente en correo electrónico remitido desde la cuenta ****@gmail.com mediante el cual el representante legal de Transportes Unidos del Sur S.A. de C.V., mediante el cual informó que la publicidad denunciada se detectó *en dos camiones de esta sociedad* y que, investigando con los encargados informaron que se presentaron personas de una empresa solicitando pegar la propaganda referida, y que una vez que él se percató de su colocación, ordenó que se retirara de dichos vehículos.
- ❖ **Documental pública.** Consistente en escrito de Javier López Casarín, por el cual informó que él es el fundador de Plataforma Verde, que no está constituida como asociación civil y que se trata de un colectivo ciudadano que se creó el 31 de enero de 2021, en relación con la propaganda denunciada refiere que no celebró contrato para el diseño, impresión y/o colocación de esa publicidad en transporte público. Asimismo, se deslindó de los hechos denunciados.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.³

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

³ SUP-REP-183/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

- La propaganda con la imagen de Marcelo Luis Ebrard Casaubón, seguido de la leyenda *AQUÍ VIAJAMOS CON MARCELO! Como tú, 8 de cada 10 saben que MARCELO EBRARD ¡ES EL MEJOR! “PLATAFORMA VERDE”*, seguida de las redes sociales de Facebook, Instagram y Twitter de la citada Plataforma, fue colocada en vehículos de transporte público de la Ciudad de México.
- Los vehículos de transporte del servicio público, señalados en el escrito de queja, adscritos a la ruta 117 portaban la propaganda denunciada.
- La empresa Transportes Unidos del Sur, S:A de C.V. informó que la propaganda denunciada fue colocada en dos vehículos de transporte público que representa, pero que la misma ya fue retirada.
- De la inspección realizada por personal de este Instituto en funciones de Oficialía Electoral, certificó la inexistencia de vehículos con la propaganda denunciada en el paradero del metro Barranca del Muerto de esta Ciudad.
- Javier Joaquín López Casarín no contrató el diseño, impresión y/o colocación de la propaganda denunciada en el transporte público.
- Javier Joaquín López Casarín, se deslindó de los hechos denunciados.
- Los partidos políticos Morena y Verde Ecologista de México, negaron haber ordenado a sus militantes la contratación para la colocación de la propaganda denunciada.
- Morena se deslindó de los hechos denunciados.
- La asociación Plataforma Verde no cuenta con registro ante ninguna institución de gobierno, pues se trata de un colectivo ciudadano.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P. /J. 21/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**⁴

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

⁴ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO JURÍDICO

A. Actos anticipados de precampaña y campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

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;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

...

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

...

Artículo 226.

1. ...

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Artículo 227.

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

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

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

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

...

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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de precampaña o campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los 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:⁵

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:

⁵ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

c) Modalidades de difusión de los mensajes (discurso en centro de reunión, mitin, promocional en radio y televisión, publicación o cualquier medio masivo de información).

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

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

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

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, **que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.**
- Los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.**
- Propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular **con el propósito de dar a conocer sus propuestas.**
- El mensaje en las precampañas debe estar dirigido exclusivamente a los militantes o simpatizantes del instituto político y no debe haber **llamamientos al voto.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

- 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.**

B. Lineamientos aprobados mediante acuerdo INE/CG448/2023

Al resolver los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados,⁶ derivados de la impugnación a la *Convocatoria para elegir a la persona responsable para la construcción del Frente Amplio por México*, además de confirmar la validez del acto reclamado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró imperativo ordenar al Consejo General de este Instituto emitiera los lineamientos generales necesarios para prevenir, de forma amplia y completa, una posible vulneración a la equidad del proceso electoral federal 2023-2024 con motivo de la convocatoria y el proceso del Frente Amplio por México, así como cualquier otro con una finalidad similar.

Para llegar a la conclusión anterior, la citada Sala Superior razonó que, en el contexto actual, sucede una exposición clara y sin precedentes de figuras públicas vinculadas con los partidos políticos, que públicamente han manifestado su interés en ser candidatos a la presidencia de la República⁷ 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

⁶ Consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf

⁷ En la sentencia de mérito, se hace referencia a figuras como Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, Santiago Creel Miranda y Beatriz Elena Paredes Rangel



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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”⁸.

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.

⁸ Ver página 50 de la resolución recaída a los expedientes SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 acumulados, consultable en https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/JDC/255/SUP_2023_JDC_255-1270276.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

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

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

*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^[46] y de los precedentes y la jurisprudencia del Tribunal Electoral,^[47] 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

*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.***

*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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

en los términos de la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Electoral y los lineamientos que emita el Consejo General del INE.^[52]

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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.

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:

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Artículo 7. Los actos, eventos y actividades que realicen los PPN⁹, 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.**

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**

⁹ Partidos Políticos Nacionales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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 caso de los PPN, los gastos que se erogan 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***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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.**

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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.*

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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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.

C. Principio de Equidad en la Contienda y uso indebido de recursos públicos.

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidatos) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y candidatos.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un **principio rector de la materia** que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En esa medida, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

Artículo 134.

[...]

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

Lo anterior se traduce en que, a efecto de preservar el principio de equidad en la contienda, los servidores públicos tienen la obligación de aplicar los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, sin afectar el principio de equidad entre los partidos políticos, a efecto de que, por una parte, ninguna de las opciones políticas que participan en el proceso electoral, adquiera una ventaja injusta sobre los demás contendientes; y por otra, que aquellos recursos —humanos, materiales o financieros— que se encuentran avocados a la prestación de un servicio público, sean destinados precisamente a la consecución de dicha finalidad y no a la promoción de las aspiraciones políticas de un ciudadano que, en un lugar y momento determinados, son responsables del buen uso de los mismos.

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS


Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Como se adelantó, el quejoso solicita el dictado de las medidas cautelares necesarias para hacer cesar los hechos denunciados, mismos que, en la especie, se refieren a:

- Ordenar a *Javier López Casarín* o a cualquier otra persona con poder en la *Plataforma Verde* que detengan la organización, ejecución y difusión en cualquier medio, es decir, redes sociales, contratación de camiones y/o cualquier otro que haya empleado para publicitar la posible candidatura de *Marcelo Ebrard*.
- En su vertiente de tutela preventiva, que de conformidad con el acuerdo ACQyD-INE-54/2023 se ordene a *Marcelo Ebrard* la publicación de un pronunciamiento donde le requiera al líder de *Plataforma Verde* que se abstenga de seguir realizando la contratación de camiones y/o cualquier otro medio de publicidad que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024.

3. MATERIAL DENUCIADO

a) Publicidad en Transporte Público:

| Imágenes representativas de la propaganda denunciada | Datos del transporte público |
|---|--|
|  | <p>Unidad de la ruta 117 que va de Barranca del Muerto al Desierto de los Leones.</p> <p>Placas: 117-00-09</p> <p>Placas: 117-00-09</p> <p>Placas: D41-01-00</p> |



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023



La propaganda materia de análisis, contiene los siguientes elementos:

- ✓ Una imagen de una persona que corresponde a Marcelo Luis Ebrard Casaubón.
- ✓ La leyenda ¡AQUÍ VIAJAMOS CON MARCELO! Como tú, 8 de cada 10 saben que...MARCELO EBRARD ¡ES EL MEJOR”
- ✓ La denominación PLATAFORMA VERDE y sus redes sociales —Facebook, Instagram y Twitter—
- ✓ Además de un código QR

A. ACTOS CONSUMADOS

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

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

En el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado *Conclusiones* del presente acuerdo, de conformidad con las constancias que obran en autos, se advirtió que la publicidad denunciada, referida por el denunciante en vehículos de transporte público correspondientes a la ruta 117 de la Ciudad de México, **ya no se encontraba colocada en los mismos.**

Lo anterior, de conformidad con la certificación realizada por el personal de la Dirección del Secretariado en función de Oficialía Electoral, se pudo constatar que entrevistó a una persona del sexo masculino, quien refirió que dos vehículos tenían la propaganda denunciada, pero ya había sido retirada, además, el funcionario electoral asentó que realizó un recorrido por los alrededores del paradero sin que encontrara vehículos con la propaganda denunciada.

Para mayor referencia, se agrega la parte conducente de la afirmación antes precisada, de conformidad a lo indicado en el acta circunstanciada:

| No | Acta Circunstanciada | No se constató la existencia |
|----|----------------------|---|
| 1 | INE/DS/OE/393/2023 | Periódicamente realizaba recorrido por las áreas de abordaje y alrededores de paradero, en búsqueda de vehículos con las características aludidas sin tener éxito en el cometido. |

Además, cabe destacar que el representante legal de Transportes Unidos del Sur, S.A. de C.V., quien es titular de vehículos identificados con la propaganda denunciada refirió que dicha publicidad se colocó en dos unidades, pero que ya fue retirada.

Por otra parte, no se cuentan con elementos que permitan suponer que se vuelva a difundir o colocar dicha propaganda, por lo que se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, dicha conducta ya se llevó a cabo.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior¹⁰ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación **no prejuzga** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado **la improcedencia** de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

B. PUBLICACIÓN REALIZA EN LA RED SOCIAL TWITTER

La publicación denunciada es la siguiente:

https://twitter.com/m_ebrard/status/1683639978503307266?s=20

Imagen representativa

Contento:

¹⁰ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Se trata de una publicación de 24 de julio de 2023, en la que se observa una imagen con un conjunto de personas y con el título:

“Gran encuentro con Plataforma Verde, compromiso y activismo en todo el país en favor de la causa que defendemos.”

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de dicha publicación, ya que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a la misma, no se advierte que la misma actualice una infracción a la normativa electoral que amerite su retiro.

En efecto, del análisis preliminar a la publicación objeto de denuncia, se advierte que la misma da cuenta de que el denunciado se reunió con “Plataforma Verde” el pasado veinticuatro de julio del año en curso, situación que, en principio, no implica una violación en materia electoral, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar respecto de la misma.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

C. TUTELA PREVENTIVA

Como se señaló, el denunciante solicita que de conformidad con el acuerdo ACQyD-INE-54/2023 se ordene a Marcelo Ebrard la publicación de un pronunciamiento donde le requiera al líder de Plataforma Verde que se abstenga de seguir realizando la contratación de camiones y/o cualquier otro medio de publicidad que busquen influir en el proceso electoral 2023-2024.

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, bajo la figura de tutela preventiva, ya que, bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que conductas como la denunciada ocurrirán de nuevo, máxime que, de la investigación realizada, la propaganda objeto de investigación ya no se encuentra colocada en los transportes urbanos denunciados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

Además, se destaca que el partido político MORENA y el Diputado Federal, Javier Joaquín López Casarín, **se deslindaron** de los hechos denunciados, sin que se tenga elementos en autos, aún, para acreditar su responsabilidad en los hechos denunciados.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.¹¹ En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:¹²

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la

¹¹ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

¹² ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece.

En el caso, los vehículos de transporte público han retirado la publicidad denunciada, y de las constancias que obran en autos no existe constancia alguna de que se llevará a cabo alguna otra publicación o difusión del material denunciado, esto es, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas por parte de los presuntos responsables, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en la difusión de la propaganda que fue materia de queja.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹³ ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse, situación que no se acredita en el presente caso.

D. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

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

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

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

¹³ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Es improcedente la medida cautelar solicitada por Rodrigo Antonio Pérez Roldán, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-176/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RAPR/CG/682/2023

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

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ