



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN NUEVO LEÓN, EN CONTRA DE LA DIPUTADA LOCAL NORMA EDITH BENITEZ RIVERA, DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023.**

Ciudad de México, a tres de noviembre de dos mil veintitrés.

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

**I. DENUNCIA PRESENTADA ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN.** El cuatro de octubre de dos mil veintitrés, el Partido Acción Nacional, por medio de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, presentó denuncia por actos que consideró violatorios de la normativa electoral, consistentes en:

- a) La **presunta realización de actos anticipados de campaña y uso indebido de recursos públicos**, respecto de la elección presidencial de dos mil veinticuatro, **atribuibles a Norma Edith Benítez Rivera**, en su carácter de **Diputada Local del H. Congreso del Estado de Nuevo León**, al partido político **Movimiento Ciudadano** y a quienes resulten responsables, derivado de la publicación realizada el veinticuatro de septiembre de dos mil veintitrés, en el perfil denominado ***normabenitezmx***, de la red social *Instagram*, en la que se aprecian seis fotografías en las que de manera central se visualiza a la servidora pública denunciada, a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León, así como a Dante Alfonso Delgado Rannauro, Dirigente Nacional del partido político Movimiento Ciudadano, con prendas alusivas a dicho partido político, acompañada del texto: **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO; DESDE NUEVO LEÓN SE ESTÁ CONSOLIDANDO EL GRAN PROYECTO NARANJA”**, así como por la pinta de bardas en el área metropolitana de Monterrey; en las que se visualiza la leyenda **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO”**.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en *“suspender de manera inmediata a difusión y publicación de lo señalado en la objeto de la presente denuncia, específicamente “soñemos con un presidente*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

*regio” en la fecha en que se publicaron las fotos, y en su caso se publique posterior a la realización del ejercicio...”*

Así como la vertiente de tutela preventiva *“que quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretenda inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos respecto del resultado del proceso electoral local.”*

**II. REGISTRO DE LA DENUNCIA ANTE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN.** El seis de octubre de dos mil veintitrés, el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, tuvo por recibida la denuncia planteada, la cual fue registrada con el número de expediente POS-108/2023, del índice de ese órgano electoral local.

Asimismo, dio cuenta de la verificación del contenido de las ligas electrónicas aportadas por el denunciante y de la colocación de la propaganda señaladas en su escrito de queja, cuyo resultado se hizo contar en Acta circunstanciada de cuatro de octubre del año en curso.

**III. DECLARACIÓN DE INCOMPETENCIA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN.** El veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, emitió acuerdo mediante el cual, determinó lo siguiente:

- De las publicaciones denunciadas y del contenido de la pinta de los murales o bardas, así como de la narrativa de los hechos denunciados, es posible observar que se hace alusión a un proceso electoral federal, en donde a consideración del denunciante, se señala a Samuel Alejandro García Sepúlveda, como posible opción a candidato del partido denunciado para la contienda electoral por la Presidencia de la República en el 2024, año en que se celebrarán precisamente los comicios federales para la renovación, entre otros, de dicho cargo de elección popular.

**IV. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.** Mediante proveído de veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023**. Asimismo,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

se reservó lo correspondiente a la admisión y al emplazamiento y la propuesta de medidas cautelares, hasta en tanto se contara con la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó llevar a cabo las diligencias de investigación siguientes:

Sujeto requerido	Requerimiento	Fecha de Notificación/Res puesta
Norma Edith Benítez Rivera	<p>a) Si reconoce como suyo el perfil <b><i>normabenitezmx</i></b> de la red social Instagram y si es administrado por usted o por alguna persona a su cargo.</p> <p>b) En caso de que el perfil de la red social a que se hizo referencia en el inciso que antecede, sea administrada por alguna persona a su cargo, indique el nombre de la persona o personas encargadas de su administración, así como sus datos de localización.</p> <p>c) Si reconoce como suya la publicación visible en el vínculo de internet <a href="https://www.instagram.com/p/CxlY-l2xnTs/">https://www.instagram.com/p/CxlY-l2xnTs/</a> y de ser el caso, cuál es el motivo por el que incluyó la frase <b><i>“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO; DESDE NUEVO LEÓN SE ESTÁ CONSOLIDANDO EL GRAN PROYECTO NARANJA”</i></b>, con la precisión de en qué consiste o a qué se refiere con la expresión <b><i>“PROYECTO NARANJA”</i></b>.</p> <p>d) Precise si contrató, solicitó u ordenó por sí o a través de terceros la publicación visible en el vínculo de internet <a href="https://www.instagram.com/p/CxlY-l2xnTs/">https://www.instagram.com/p/CxlY-l2xnTs/</a>.</p> <p>Para mayor referencia, se inserta una imagen representativa de la información contenida en el link aportado por el quejoso:</p>	<p><b>Notificación:</b> <b>Oficio</b> 27 de octubre de 2023</p> <p><b>Respuesta:</b> 31 de octubre de 2023</p>

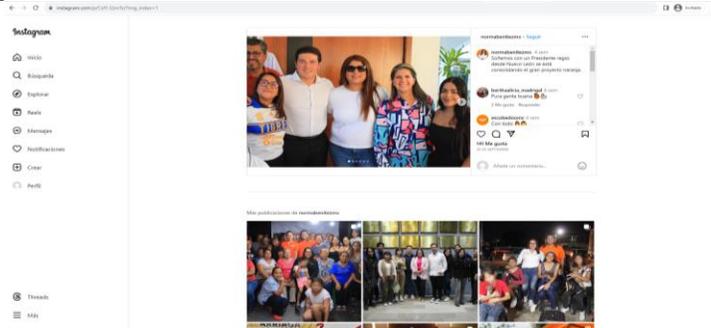


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023



- e) En caso de ser afirmativa su respuesta, precise las razones por las que contrató la publicidad mencionada en la referida red social y proporcione copia del contrato o acto jurídico celebrado para tal efecto, así como la factura o recibo electrónico correspondiente, detallando el periodo de contratación y el alcance acordado.
- f) En caso de haber solicitado a un tercero la contratación, indique el nombre o denominación social y proporcione sus datos de localización, así como copia del instrumento jurídico, factura, recibo o cualquier documento que ampare dicha solicitud y la contratación respectiva.
- g) Indique cuáles son sus perfiles o cuentas personales y oficiales en su carácter de Diputada Local del H. Congreso del Estado de Nuevo León, de las redes sociales *Facebook*, *Instagram* y *TikTok*.
- h) Si la publicidad localizada en las ubicaciones que se detallan a continuación, se trata de contenido contratado por usted, con la precisión del acto jurídico celebrado para tal efecto, el monto de la contraprestación pactada, así como los nombres de las partes que intervinieron para tal efecto. Debiendo aportar toda la documentación o elementos correspondientes que acrediten sus manifestaciones.

No.	Ubicaciones	Imagen representativa
1	Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

	2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León													
	3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León													
<p><b>Movimiento Ciudadano mediante su representante ante el Consejo General de este Instituto</b></p>	<p><b>a)</b> Manifieste si directamente o mediante alguna persona física o moral ordenó, solicitó o contrató la pinta de bardas en los que se aprecia la leyenda <b>“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE NORTEÑO”</b>.</p> <p>Para mayores efectos, a continuación, se muestran imágenes representativas:</p>		<p><b>Notificación:</b> <b>Oficio:</b> 27 de octubre de 20232</p> <p><b>Respuesta:</b> 27 de octubre de 2023</p>												
<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="462 1150 560 1207">No.</th> <th data-bbox="560 1150 922 1207">Ubicaciones</th> <th data-bbox="922 1150 1188 1207">Imagen representativa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="462 1207 560 1407">1</td> <td data-bbox="560 1207 922 1407">Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León</td> <td data-bbox="922 1207 1188 1407">  </td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 1407 560 1617">2</td> <td data-bbox="560 1407 922 1617">Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León</td> <td data-bbox="922 1407 1188 1617">  </td> </tr> <tr> <td data-bbox="462 1617 560 1806">3</td> <td data-bbox="560 1617 922 1806">Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León</td> <td data-bbox="922 1617 1188 1806">  </td> </tr> </tbody> </table>			No.	Ubicaciones	Imagen representativa	1	Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León		2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León		3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León		
No.	Ubicaciones	Imagen representativa													
1	Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León														
2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León														
3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León														
<p><b>b)</b> De ser afirmativa su respuesta al inciso que antecede, precise el acto jurídico celebrado para tal efecto, el monto</p>															



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

	de la contraprestación pactada, así como los nombres de las partes que intervinieron en ello. Debiendo aportar toda la documentación o elementos correspondientes que acrediten sus manifestaciones.													
<b>Unidad Técnica de Fiscalización</b>	a) Si en los registros a su digno cargo, consta alguno relativo a la pinta de bardas que se indican	<b>Notificación : SAI</b> 27 de octubre de 2023  <b>Sin respuesta</b>												
<b>Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León</b>	a) Se constituya <u>única y exclusivamente</u> en las ubicaciones que más adelante se indican, a fin de verificar y certificar si a la fecha en que se emite el presente proveído, se encuentra colocada la publicidad denunciada en el presente asunto, <b>visible en las imágenes que se muestran enseguida</b> , cuyo resultado deberá hacerse constar en Acta Circunstanciada.	<b>Notificación:</b> <b>Correo electrónico</b> 27 de octubre de 2023  <b>Respuesta:</b> <b>Correo electrónico</b> 30 de octubre de 2023												
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>No</th> <th>Ubicaciones</th> <th>Imagen representativa</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León</td> <td></td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León</td> <td></td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		No	Ubicaciones	Imagen representativa	1	Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León		2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León		3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León	
	No		Ubicaciones	Imagen representativa										
	1		Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León											
2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León													
3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León													
<b>Acta circunstanciada</b> para hacer constar el contenido de los vínculos electrónicos aportados por el quejoso.														

**V. ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

El dos de noviembre de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso tuvo por recibidas las respuestas a los requerimientos de información formulados al partido político Movimiento Ciudadano, al Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, así como a la Diputada Local Norma Edith Benítez Rivera, asimismo ordenó admitir a trámite la denuncia planteada y reservar el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

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; 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 contravención a lo establecido en el artículo 134, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uso indebido de recursos públicos y la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, en el marco del 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 Acción Nacional**, mediante su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, denunció a **Norma Edith Benítez Rivera**, en su carácter de **Diputada Local del H. Congreso del Estado de Nuevo León**, al partido político **Movimiento Ciudadano** y a quienes resulten responsables, derivado de la publicación realizada el veinticuatro de septiembre de dos mil veintitrés, en el perfil denominado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

***normabenitezmx***, de la red social *Instagram*, acompañada del texto: **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO; DESDE NUEVO LEÓN SE ESTÁ CONSOLIDANDO EL GRAN PROYECTO NARANJA”**, en la que se aprecian seis fotografías en las que de manera central se visualiza a la servidora pública denunciada, a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León, así como a Dante Alfonso Delgado Rannauro, Dirigente Nacional del partido político Movimiento Ciudadano, con prendas alusivas a dicho partido político; así como por la pinta de bardas en el área metropolitana de Monterrey; en las que se visualiza la leyenda **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO”**.

Lo cual, desde la perspectiva del denunciante constituye una clara estrategia sistemática por parte de la servidora pública denunciada, pues, mediante la utilización de recursos públicos realiza una alusión que vincula directamente a Samuel Alejandro García Sepúlveda con una probable candidatura presidencial a fin de posicionarlo, tanto a él como al partido político Movimiento Ciudadano, en el actual proceso electoral federal 2023-2024 para la renovación de la Presidencia de la República.

## MEDIOS DE PRUEBA

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

#### Partido Acción Nacional

1. **La documental pública**, consistente en la certificación los vínculos electrónicos que aportó:

- a) <https://www.instagram.com/normabenitezmx/>
- b) <https://www.instagram.com/p/CxIY-l2xnTs/>

2. **La Técnica**, consistente en las imágenes contenidas en su escrito de queja, alusivas a la publicidad denunciada.

3. **La instrumental de actuaciones.**

4. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

1. **Documental pública**, consistente en **Acta circunstanciada** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos señalados por el denunciante.
2. **Documental pública**, consistente en **Acta circunstanciada AC/26/INE/NL/JL/28/10-2023**, instrumentada por la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, en la que se hizo constar la existencia de las pintas de bardas denunciadas.
3. **Documental privada**, consistente en oficio **MC-INE-261/2023**, suscrito por el representante propietario del partido político **Movimiento Ciudadano** ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual, en esencia, informó lo siguiente:
  - Niega rotunda y categóricamente que Movimiento Ciudadano por sí o por tercera persona haya contratado, solicitado, ordenado, mandado la pinta de las bardas denunciadas.
4. **Documental privada**, consistente en el escrito signado por **Norma Edith Benítez Rivera**, mediante el cual, en esencia, informó lo siguiente:
  - Reconoce como propio el perfil **normabenitezmx** correspondiente a la red social *Instagram* y ella se hace cargo de su administración.
  - Reconoce como propia la publicación visible en el hipervínculo de internet <https://www.instagram.com/p/CxIY-l2xnTs/>.
  - El motivo de la frase expuesta en dicha publicación es muy simple, pues obedece a la libertad de expresión a la que tiene derecho. En ese sentido, puntualiza que referente a la expresión “**PROYECTO NARANJA**” se refiere a la libertad de asociación a que tiene derecho como ciudadana en ejercicio de sus derechos político-electorales para vincularse a un instituto político.
  - De la publicación denunciada no se advierte ningún llamamiento ni expreso, ni tácito al voto.
  - No contrató, ni solicitó, ni ordenó por ella misma o a través de terceros la publicación denunciada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- No cuenta con perfil en la red social *TikTok*; sin embargo, en cuanto a las redes sociales, correspondientes a *Facebook* e *Instagram*, son las siguientes:

Red social	Perfil	Hipervínculo
Facebook	Norma Benitez	<a href="https://www.facebook.com/NormaBenitezMx">https://www.facebook.com/NormaBenitezMx</a>
Instagram	normabenitezmx	<a href="https://instagram.com/normabenitezmx?igshid=NTc4MTlwNjQ2YQ==">https://instagram.com/normabenitezmx?igshid=NTc4MTlwNjQ2YQ==</a>

Cabe precisar que, si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados por la Unidad Técnica, 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 la 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.<sup>1</sup>

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ El contenido del vínculo de internet <https://www.instagram.com/normabenitezmx/>, corresponde a la página de inicio del perfil de la red social Instagram de la Diputada Local Norma Edith Benítez Rivera, el cual será descrito en el apartado correspondiente al *MATERIAL DENUNCIADO*.
- ❖ El contenido del vínculo de internet <https://www.instagram.com/p/CxIY-l2xnTs/>, corresponde a la publicación en la que se visualizan las imágenes y frase denunciada **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO; DESDE NUEVO LEÓN SE ESTÁ CONSOLIDANDO EL GRAN PROYECTO NARANJA”**, el cual, a la fecha de la presente determinación se encuentra vigente y será descrito en el apartado denominado *MATERIAL DENUNCIADO*.
- ❖ En términos del **Acta circunstanciada AC/26/INE/NL/JL/28/10-2023**, instrumentada por la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, al veintiocho de octubre del año en curso, fueron localizadas las pintas de bardas denunciadas.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- ❖ Es un hecho público y notorio que actualmente se desarrolla el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

**a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

**b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

**c) La irreparabilidad de la afectación.**

**d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

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

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

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.**<sup>2</sup>

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.

## CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

### 1. MARCO JURÍDICO

#### ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las 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.

<sup>2</sup> [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-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

*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.*

...

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

#### **Artículo 3.**

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

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

#### **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 de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

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

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de las y 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 la ciudadanía, a favor



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

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>3</sup>

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

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

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

<sup>3</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

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

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

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

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

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

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

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual 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-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- 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 las y los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, **con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidata o 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 las y 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 las y 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 una o 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.**

**PROHIBICIONES QUE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN OBSERVAR A EFECTO DE AJUSTARSE A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, EQUIDAD Y NEUTRALIDAD.**

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

**Constitución Federal**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**“Artículo 134.**

[...]

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

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

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

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

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las y los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.**

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

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal<sup>4</sup>, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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

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

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

---

<sup>4</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidata o candidato a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
- b. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
- c. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente<sup>5</sup>:

- a. La obligación de toda persona servidora pública de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y
- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las y los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

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

##### **“Artículo 449.**

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

---

<sup>5</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- b) La difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del periodo que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;
- c) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales;
- d) Durante los procesos electorales, la difusión de propaganda, en cualquier medio de comunicación social, que contravenga lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución;
- e) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].”

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones<sup>6</sup>:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; **imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad**<sup>7</sup>.
- **Obligaciones de autoridades públicas** no electorales, en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario**<sup>8</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>9</sup>.
- Permisiones a las y los servidores públicos: en su carácter de persona ciudadana, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles**<sup>10</sup>.
- Prohibiciones a las y los servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>11</sup>.
- **Especial deber de cuidado** de las y los servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>12</sup>.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las y los servidores, como un elemento relevante para observar el

---

<sup>6</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>7</sup> Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

<sup>8</sup> Ídem

<sup>9</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>10</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.

<sup>11</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

<sup>12</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona servidora pública:

- a. **Poder Ejecutivo** en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal<sup>13</sup> o local:
  - i. **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública<sup>14</sup>.

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

- ii. **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo de la o el titular del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>.

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

<sup>13</sup> Trasciende que el Poder Ejecutivo Federal es el encargado de preservar la seguridad nacional y dirigir la política exterior en términos del artículo 89, fracciones VI y X de la Constitución Federal.

<sup>14</sup> A nivel federal, los artículos 7 y 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal facultan al Presidente de la República realizar acuerdos, celebrar reuniones de gabinete y requerir informes, a través de la coordinación de la Secretaría de Gobernación.

<sup>15</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

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

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

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

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

- c. **Poder Legislativo:** encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias.

En el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatas o candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

Así, **existe una bidimensionalidad en las y los servidores públicos de este poder pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.**

Por tanto, derivado de su carácter de persona afiliada y simpatizante de partido, **resulta válido para las y los legisladores interactuar con la ciudadanía sobre la viabilidad en la continuación e implementación de políticas públicas bajo cierta ideología (partidista o política),** siendo que este poder público es el encargado de discutir los proyectos de ley.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**d. Órganos autónomos:** especializados en materias técnico-jurídicas, consecuentemente, encargados de regular ciertos mercados o sectores de manera independiente a los depositarios tradicionales del poder público<sup>16</sup>.

Desempeñan funciones cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas<sup>17</sup>, **por lo que tienen especial cuidado de atender a su naturaleza y mantenerse totalmente distantes del proceso electoral.**

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las y los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles**<sup>18</sup>.

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

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir **la prohibición a los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato o candidato a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de los servidores públicos de observar **el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no**

<sup>16</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 12/2008 del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

<sup>17</sup> Criterio previsto en la jurisprudencia 46/2015 del Pleno de la SCJN, de rubro: ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

<sup>18</sup> Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**, tal es el caso del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales).

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

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

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

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las y los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral**<sup>19</sup>.

### **PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE SERVIDORAS Y SERVIDORES PÚBLICOS**

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del TEPJF<sup>20</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

<sup>19</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>20</sup> SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier persona servidora pública;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que toda persona servidora pública tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de personas funcionarias públicas, tales como: televisión, radio, internet, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes<sup>21</sup>:

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la o el servidor público;
- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la

<sup>21</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada. En este sentido, la Sala Superior<sup>22</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichas personas funcionarias en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocional, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos<sup>23</sup>.

## 2. MATERIAL DENUNCIADO

<sup>22</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

<sup>23</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

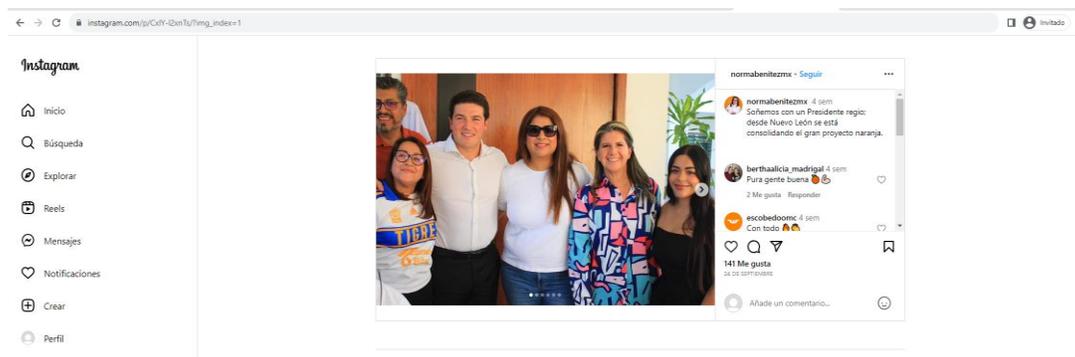
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

El material motivo de inconformidad denunciado por el Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, consiste en lo siguiente:

a) **Publicación realizada por Norma Edith Benítez Rivera, Diputada local denunciada:**

<https://www.instagram.com/p/CxIY-l2xnTs/>



Se trata de una publicación realizada el veinticuatro de septiembre del año en curso, en el perfil denominado **normabenitezmx**, de la red social **Instagram**, la cual contiene seis fotografías acompañadas del texto:

***“Soñemos con un Presidente regio; desde Nuevo León se está consolidando el gran proyecto naranja.”***





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023



Dicha publicación cuenta con: 141 Me gusta.

**b) Pintas de bardas:**

No.	Ubicaciones	Imagen representativa
1	Calle Framboyanes cruz con Avenida Ruiz Cortínez en la Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León	
2	Avenida Ruiz Cortínez, esquina con Framboyanes, Colonia del Prado, Monterrey, nuevo León	
3	Calle Framboyanes, esquina con Avenida Ruiz Cortínez, Colonia Del Prado, Monterrey, Nuevo León	

Se trata de la pinta de bardas en las que se observan las frases con letras en color blanco y fondo naranja: “SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE NORTEÑO”, “SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO”.

**3. DECISIÓN**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

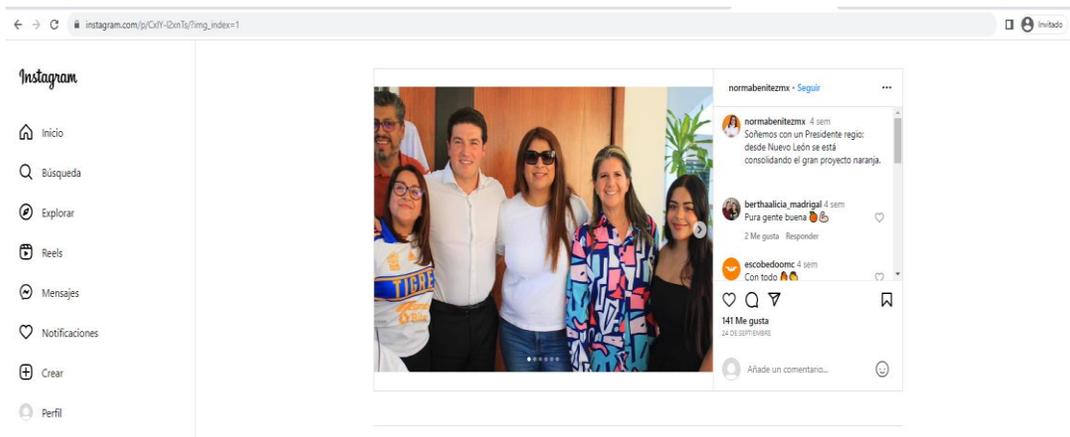
Como se adelantó, la parte quejosa en el presente asunto solicita el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que, se ordene el retiro de la publicación realizada por la Diputada Local Norma Edith Benítez Rivera y las pintas de bardas, en los que se advierten las frases “*SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO*”, dado que, desde su perspectiva, constituyen un posicionamiento anticipado a favor del partido político Movimiento Ciudadano y de Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León y su promoción personalizada mediante el uso indebido de recursos públicos, con posible impacto en el proceso electoral federal 2023-2024.

### A. Improcedencia de la medida cautelar

Al respecto, este órgano colegiado determina la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en atención a lo siguiente:

#### 1. Publicación en la red social Instagram

<https://www.instagram.com/p/CxIY-l2xnTs/>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023



De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Se trata de una publicación realizada el veinticuatro de septiembre del año en curso.
- Se aloja en el perfil denominado **normabenitezmx**, de la red social **Instagram**, la cual contiene seis fotografías acompañadas del texto: **“Soñemos con un Presidente regio; desde Nuevo León se está consolidando el gran proyecto naranja.”**

Al respecto, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a la publicación denunciada, se advierte que la misma muestra a un grupo de personas en lo que al parecer se trata de una reunión, **sin que se advierta alguna referencia a un proceso electoral, la solicitud de apoyo o rechazo a algún actor político, o alguna otra expresión que pudiera considerarse de manera unívoca como de carácter electoral.**

En efecto, el mensaje de la publicación, donde refiere “Soñemos con un Presidente regio”, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no genera un daño irreparable a la contienda electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

Lo anterior, tomando en consideración que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-498/2023 y acumulados, determinó que se justifica el dictado de una medida cautelar, si hay un derecho humano o principio fundamental que requiere de una protección provisional y urgente, **a raíz de una inminente afectación o de una incidencia materializada que se busca evitar sea mayor**, en tanto se sigue el procedimiento para la resolución del fondo de la pretensión.

En la misma línea discursiva, la Sala Superior consideró que las medidas cautelares **deben estar estrictamente justificadas cuando dictarlas implique una restricción a algún derecho humano, por ejemplo, la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información de la ciudadanía**. En consecuencia, **si no se tienen elementos claros y suficientes para tener certeza sobre la actualización de un daño grave e irreparable**, se debe privilegiar la libre circulación de las expresiones, tomando en cuenta que se resolverá en definitiva sobre su licitud o ilicitud mediante una decisión de fondo y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar –en la medida de lo posible– los bienes jurídicos afectados.

Así, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a la publicación denunciada, este órgano colegiado no advierte elemento alguno que pudiera generar una inminente afectación al proceso electoral federal en curso, aunado a que, el material denunciado, se trata de una publicación realizada en la red social *Instagram* en fecha pasada, por lo que, para poder tener acceso a ella, **debe mediar la voluntad de las personas**, que podrían estar interesados en el contenido que difunde la denunciada y, por tanto, seguirla en dicha red social, o bien, mostrar interés al buscar el contenido específico, o buscar contenido relacionado para poder tener acceso al mismo, pues la referida publicación **no se encuentran de manera inmediata ni es de fácil acceso para la ciudadanía**, sino que se trata de una publicación realizada en fecha pasada, la cual requiere de una búsqueda detallada por parte de quien, teniendo a su alcance un dispositivo electrónico con conexión a internet, tenga interés en consultarla.

En este sentido, es que este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de la publicación bajo estudio.

De igual suerte, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos en favor de Samuel Alejandro García Sepúlveda, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

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

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

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

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, sino que atañe al fondo del asunto.

## 2. Pinta de bardas

Ahora bien, con relación a la pinta de bardas denunciadas, este órgano colegiado también determina la **improcedencia** de la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en atención a lo siguiente:

En principio, es necesario precisar que, en términos de lo asentado en Acta circunstanciada AC/26/INE/NL/JL/28/10-2023, instrumentada por la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, las tres direcciones proporcionadas por el quejoso corresponden a la misma ubicación, esto es, calle Framboyanes en su cruce con Avenida Ruíz Cortínez.

Por tanto, se trata de la pinta de la barda de un mismo inmueble ubicado en ese lugar, que corresponde a lo que al parecer es un *“Servicio eléctrico automotriz”*, el cual, se encuentra cerrado temporalmente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

Así tenemos que, en tales pintas se observan las frases con letras en color blanco y fondo naranja: **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE NORTEÑO”, SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO**”, así como, en uno de los costados de ese edificio se observan cártels pegados y otros desgarrados, que cubren parcialmente las pintas denunciadas, tal como se muestra a continuación:



Costado izquierdo del inmueble	Costado izquierdo – Centro del inmueble	Costado derecho del inmueble

De la revisión a la publicidad colocada en el perímetro de la barda del inmueble en cuestión, en esta sede cautelar, se advierte que con la misma se busca destacar las frases **“SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO”** y **“SOÑEMOS CON UN**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

*PRESIDENTE NORTEÑO*”; no obstante, dicha situación no es suficiente para poder afirmar que con estas se posiciona al partido político Movimiento Ciudadano o bien, al Gobernador de Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda, ya que se tendrían que realizar inferencias para llegar a esa conclusión, pues dichas frases no aportan ningún elemento que genere un vínculo con ese ente político o con el servidor público denunciado.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se advierte que estamos ante la presencia de frases genéricas, por lo cual cobra relevancia lo señalado por la Sala Superior, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-53/2018, en el que determinó que **no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios.**

Al respecto, cobra relevancia lo determinado por el máximo tribunal en la materia al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-498/2023 y acumulados, respecto a los parámetros para el dictado de medidas cautelares, sobre presuntos actos anticipados de precampaña y campaña:

...  
*Conforme a lo anterior, ante la solicitud de medidas cautelares sobre presuntos actos anticipados de precampaña o campaña, la autoridad competente debe valorar los actos denunciados para identificar si, de manera preliminar, 1) resulta evidente que se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de la infracción (apariencia del buen derecho), y 2) si existe un riesgo inminente de que, en el contexto, los actos puedan afectar, de manera irreparable, el principio de equidad en la contienda (peligro en la demora). De lo contrario, dictarlas implicaría una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.*

*Además, cuando las medidas cautelares se solicitan en su vertiente de tutela preventiva, la autoridad debe analizar si existen suficientes elementos para, de forma real y objetiva, considerar que es altamente probable que en el futuro se realicen actos o conductas que constituyan un posicionamiento electoral anticipado (hecho futuro de inminente realización).*

*Conforme al artículo 3 de la LGIPE, así como los diversos precedentes de esta Sala Superior, los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando concurren los siguientes elementos:*

*a) Personal: se refiere a identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Los sujetos que pueden incurrir en esta infracción*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

*son los partidos políticos, los candidatos, precandidatos o aspirantes a alguna candidatura, y se considera que se actualiza el elemento cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto.*

*b) Temporal: se refiere al periodo en el que ocurren los actos. Para considerarlos anticipados, deben realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas o campañas electorales. 15*

*c) Subjetivo: se refiere a la finalidad que persiguen las manifestaciones. Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido; de publicar una plataforma electoral, o de posicionar a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura. Respecto a este elemento la Sala Superior ha considerado que solo las manifestaciones explícitas e inequívocas, y sus equivalentes funcionales, pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña. Además, se debe valorar si las expresiones trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y si, valoradas en su contexto, pueden afectar la equidad en la contienda.*

*En diversos precedentes ya se ha establecido que **la sola manifestación de la intención de aspirar a un cargo público no configura una infracción por actos anticipados de precampaña o campaña, pues, en principio, no implica por sí misma un acto de promoción, sino que se requiere que esta vaya acompañada de la solicitud de voto de forma explícita o inequívoca.***

*Por otro lado, la circunstancia de que un evento sea en un lugar abierto o cerrado es un elemento contextual que se debe valorar para determinar la **trascendencia de los mensajes a la ciudadanía.***

...

En este sentido, 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: No se cumple.** Lo anterior ya que las bardas denunciadas no refieren nombre de persona, aspirante, precandidatura, candidatura o partido político alguno.
- b. Elemento temporal: Sí se cumple.** Pues actualmente no ha iniciado la etapa de precampaña ni campaña electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

Al respecto, es relevante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>24</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.

- c. Elemento subjetivo: No se cumple.** Pues si bien en las bardas objeto de denuncia se refiere “Soñemos con un Presidente Norteño” y “Soñemos con un Presidente Regio”, lo cierto es que del análisis preliminar y contextual a dicho mensaje no se advierte que de manera evidente y unívoca tenga intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido; de publicar una plataforma electoral, o de posicionar a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura, pues como se refirió anteriormente, la propaganda denunciada no hace referencia a persona o partido político alguno, mucho menos solicita el voto en favor o en contra de alguien, sino que se trata de una frase genérica que invita a la los receptores del mensaje a “soñar” con un “presidente” de esa región del país.

En efecto, el solo señalamiento de que las frases *SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE REGIO* y *SOÑEMOS CON UN PRESIDENTE NORTEÑO*, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no puede considerarse como que se vinculen con Samuel Alejandro García Sepúlveda o con el partido político Movimiento Ciudadano, pues de lo anterior, implicaría actuar a través de intuiciones o presunciones, lo cual no está permitido en sede cautelar.

En este sentido, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierten elementos que permitan vincular de manera inequívoca la publicidad en bardas con el instituto político y el servidor público denunciados, se considera **improcedente** el dictado de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, sino que atañe al fondo del asunto.

---

<sup>24</sup> Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

## B. TUTELA PREVENTIVA.

Como se refirió, en el caso bajo análisis, el Partido Acción Nacional, por medio de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, solicitó la adopción de medidas cautelares en su **vertiente de tutela preventiva** para que:

*“quien o quienes resulten responsables, o en lo general, se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretenda inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos respecto del resultado del proceso electoral local.”*

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que son **IMPROCEDENTES** las medidas cautelares solicitadas, en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, toda vez que dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, con base en las razones y fundamentos siguientes:

En principio, es importante destacar que, hasta el momento en que se emite la presente determinación, en autos del expediente en que se actúa, no existen elementos que indiquen que, la publicación o la pinta de bardas como las que son motivo de análisis en esta sede cautelar, sean ilegales o bien, se lleven a cabo nuevamente o se repita en otras ocasiones, por tanto, se trata de actos futuros de realización incierta.

En efecto, no se cuenta con un indicio siquiera con un grado mínimo de convicción que permita a este órgano colegiado establecer que la conducta reprochada se repita.

Esto significa que, para su **concesión no basta con una mera suposición, sino que debe evidenciarse la existencia de un riesgo inminente** de transgresión a los principios de la función electoral, **basada en una razonable probabilidad de que las conductas denunciadas y posiblemente constitutivas de un ilícito puedan generarse nuevamente**, lo que en el caso no acontece.

Ahora bien, para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente respecto a una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas presuntamente ilegales se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda, es decir, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales.

Por ello, se estima la **improcedencia del dictado de una medida cautelar bajo la modalidad de tutela preventiva**, por no advertirse una situación fáctica objetiva que revele la comisión de conductas posiblemente antijurídicas, cuya continuación o repetición deba evitarse en el futuro, a fin de que no se violen de modo irreparable los derechos y principios constitucionales que deben garantizarse y observarse en todo tiempo, como lo es la imparcialidad y neutralidad con la que deben conducirse las personas del servicio público.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación que adopte la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al realizar el análisis del fondo del asunto.

#### **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 adopción de medidas cautelares y tutela preventiva formulada por el **Partido Acción Nacional, por medio de su representante suplente ante el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-257/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPLE/NL/1106/PEF/120/2023

**Participación Ciudadana de Nuevo León**, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, numeral 3**, de la presente resolución.

**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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el tres de noviembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, 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**