



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DE BERTHA XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ Y DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA SUPUESTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023.

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

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

I. Denuncia. El cuatro de noviembre de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció:

- **La presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, vulneración a los Acuerdos ACQyD-INE-124/2023 e INE/CG448/2023**, emitidos por la Comisión de Quejas y Denuncias y por el Consejo General, órganos de este Instituto; así como una **indebida difusión de informe de labores**, atribuibles a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz; Senadora de la República, derivado de lo siguiente:

La realización de un evento el celebrado en Acaxochitlán, Hidalgo, difundido en el canal de Youtube de la referida denunciada, en la que realizó manifestaciones como "su servidora, tiro por viaje se sube a la tribuna del senado para pedir que se recupere el fondo de infraestructura, y el próximo martes vamos a construir con el Frente amplio por México un Proyecto Alternativo de Presupuesto, donde le estamos pidiendo al Gobierno que le ponga al menos 4 mil millones de pesos para que pueda haber obras hacia los Pueblos Indígenas".

- La presunta culpa *in vigilando*, atribuible al Partido Acción Nacional, por los hechos que se le atribuyen a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz.

Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares** en su vertiente de tutela preventiva para efecto de que:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

- Se adopten mecanismos idóneos, en la modalidad de tutela preventiva, para prevenir la posible continuación de afectación a los principios rectores en la materia electoral;
- Se ordene que evite hacer llamados equivalentes a votar por ella y posicionarse de manera anticipada ante la ciudadanía para la Presidencia de la República;
- Se ordene se abstenga de seguir realizando y publicando este tipo de eventos contenido con la finalidad de presentar su informe de labores como Senadora de la República;
- Se ordene a la denunciada se abstenga de estar realizando proselitismo mediante la rendición de su informe legislativo;
- Se ordene el retiro inmediato del video por el que se publicita el evento proselitista realizado en el Estado de Hidalgo.

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. El día cinco siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Instrumentar acta circunstanciada a fin de certificar la existencia y contenido de las ligas electrónica referidas por el quejoso.
- Solicitar información a la Secretaría General de Servicios Administrativos de la Cámara de Senadores; a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz; Senadora de la República, y al Partido Acción Nacional, información relacionada sobre el evento denunciado y del supuesto informe de labores de la legisladora denunciada.
- Además, por acuerdo de siete de noviembre de dos mil veintitrés, se solicitó información al Partido Revolucionario Institucional, sobre el evento denunciado,



III. Desechamiento, respecto de la supuesta violación a las reglas del informe de labores, así como, el supuesto incumplimiento a los Acuerdos ACQyD-INE-124/2023 e INE/CG448/2023, Admisión respecto de los supuestos actos anticipados de precampaña y campaña, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. Derivado de que de la investigación preliminar no se obtuvo indicio alguno de que los hechos denunciados estuvieran vinculados con la rendición del informe de labores de la denunciada, se determinó desechar la queja respecto de la supuesta violación a las reglas de difusión de informe de labores.

En el mismo sentido, tomando en consideración que los hechos denunciados no fueron realizados en el marco de los procesos políticos inéditos, regulados por el acuerdo INE/CG448/2023, es claro que dicha normativa no le es aplicable, ni lo ordenado por esta comisión en el acuerdo ACQyD-INE-124/2023, donde se establecieron parámetros de actuación en el marco del proceso político inédito para elegir a la persona que representaría al Frente Amplio por México.

Por otra parte, se determinó admitir a trámite la denuncia respecto de la posible realización de actos anticipados de precampaña y campaña, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

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

En el caso, se actualiza la competencia de este órgano colegiado porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña, en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, actualmente en curso.



Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, MORENA denunció, entre otros, a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz; Senadora de la República, por la presunta realización de actos anticipados de campaña, derivado de la realización de un evento en Acaxochitlán, Hidalgo, difundido en el canal de Youtube de la Senadora denunciada.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **La documental pública**, consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección que se haga del vínculo de internet señalado en el apartado de hechos.
2. **La técnica**, consistente en las capturas de pantalla y diversos vínculos electrónicos.
3. **La instrumental de actuaciones.**
4. **La presuncional**, en su doble aspecto legal y humano.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por el quejoso.
2. **Documental privada**, consistente en el oficio RPAN-0329/2023, firmado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, quien dijo que el evento denunciado no fue organizado por su representado.
3. **Documental pública**, consistente en el oficio LXV/DGAJ/3124/2023, signado por la Directora General de Asuntos Jurídicos del Senado de la República quien, en lo que interesa, refirió que la presentación de informes de labores no es una actividad que tenga regulación de plazo o periodicidad dentro de la normativa que rige al



Congreso de la Unión, en consecuencia, no se puede determinar si la Senadora Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz presentará algún informe de labores ni la fecha en que podría ocurrir.

4. Documental pública, consistente en el escrito firmado por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz quien, en lo que nos ocupa, precisó que sí acudió al evento denunciado, por invitación del diputado Marco Antonio Mendoza Bustamante, Presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Revolucionario Institucional, al ser la responsable de la Construcción del Frente Amplio por México; que se trató de un evento con la militancia priista; que su visita no formó parte de sus actividades legislativas y, que a la fecha no ha rendido su informe de labores, ni tiene fecha definida para realizarlo.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Es un hecho no controvertido que Xóchitl Gálvez Ruiz es actualmente Senadora de la República y, a la vez, Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México.
- El pasado siete de septiembre dio formalmente inicio el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
- El doce de octubre de dos mil veintitrés, se realizó un evento en Acaxochitlán, Hidalgo, difundido en el canal de YouTube de la denunciada, visible en el vínculo electrónico <https://www.youtube.com/watch?v=fhF3BlbGnbU>
- En el video alojado en el vínculo inserto Xóchitl Gálvez hace manifestaciones relacionadas con su actuar legislativo.

¹ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

- El evento fue de carácter partidista con la militancia del Partido Revolucionario Institucional en Hidalgo.

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

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

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



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

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



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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

a. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 41.-

...

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

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

...

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

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

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

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

...

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

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

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

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

...

Artículo 227.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

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

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.

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

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

...

Artículo 447.

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

...

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

...

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

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:

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as;
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de las candidaturas y previamente al registro constitucional de candidatos o candidatas;
- c. Un elemento subjetivo: que tengan 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.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en las Jurisprudencias 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.”

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

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 y texto siguientes:

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

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

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

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.”

Es importante identificar que el número de personas receptoras del mensaje exige un ejercicio aproximativo y no cantidades exactas, aunado a que se debe prestar especial atención a la parte o partes del mensaje que efectivamente se difundan



para poder realizar un correcto análisis contextual, puesto que solo se está en posibilidad de sancionar efectivamente se difundieron llamados expresos o inequívocos a votar o a no hacerlo.

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

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, **que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.**
- Los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a 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.**



b. Actos partidistas en sentido estricto y actos partidistas de carácter proselitista.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cosas, que los partidos políticos son entidades de interés público, a los cuales la ley determina:

- Normas y requisitos para su registro legal,
- Formas específicas de su intervención en el proceso electoral y
- Derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Así, la finalidad de los institutos políticos es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; asimismo, se prevé que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

Por otro lado, el referido precepto constitucional establece que las y los ciudadanos son los únicos sujetos que pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Asimismo, se establece que en la Ley se debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Por lo que hace a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en el artículo 226, párrafo 3, que las y los precandidatos que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas.

El artículo 227 dispone que la precampaña electoral está integrada por aquellos actos en los que los precandidatos 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.

Ahora bien, el artículo 242 de ese mismo ordenamiento legal, prevé que la campaña electoral está integrada por el conjunto de actividades llevadas a cabo por los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

partidos políticos, coaliciones y candidatas o candidatos registrados para la obtención del voto.

En ese sentido, tal precepto establece que los actos de campaña se entienden como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las y los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Por otro lado, dispone que la propaganda electoral es el conjunto de medios publicitarios y expresiones que durante la campaña electoral difunden los institutos políticos, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

De lo anterior, se advierte que las actividades descritas buscan propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

El artículo 244, de la citada Ley General, establece que las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y las y los candidatos registrados deberán respetar los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos/as, así como la garantía de reunión y la preservación del orden público.

La referida ley, prohíbe que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, se celebren o difundan reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.³

Finalmente, el artículo 370 del referido ordenamiento, señala que los actos para recabar el apoyo ciudadano, son el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan las y los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo de la ciudadanía.

Por lo que hace a la Ley General de Partidos Políticos, señala en el artículo 34 que los asuntos internos de los partidos políticos comprenderán lo siguiente:

- a.** Elaboración y modificación de sus documentos básicos;
- b.** La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de la ciudadanía a éstos;
- c.** Elección de los integrantes de sus órganos internos;

³ Artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



- d. Procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos/as y candidatos/as a cargos de elección popular;
- e. Los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y
- f. La emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

Por otro lado, el artículo 83 de la referida Ley de Partidos establece que los gastos genéricos de campaña son aquellos realizados en los actos de campaña y de propaganda, en los que el partido o la coalición promuevan o inviten a votar por las y los candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.

De lo anterior, se concluye que **los actos proselitistas dentro de los periodos de precampaña y campaña, son aquellas actividades realizadas por sujetos políticos, encaminadas a influir en el electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular o para promover sus candidaturas.**

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo, al dictar sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-124/2017, que un acto anticipado de campaña se actualiza cuando el **acto proselitista** se dirija de manera pública al electorado para **solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**

De todo lo antes expuesto, es posible advertir lo siguiente:

- Que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.
- Que la precampaña electoral, son actos en los cuales las y los precandidatos se dirigen a las y los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados/as como candidatos/as a un cargo de elección popular.
- Que los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano, son el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan las y los aspirantes a una candidatura independiente con el objeto de obtener el apoyo de la ciudadanía.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

- Que las campañas electorales, son el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y las y los candidatos registrados para la obtención del voto.
- Que los asuntos internos de los partidos políticos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento.
- **Que un acto proselitista se dirige de manera pública al electorado para solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**

Así, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-0037/2018, determinó que:

- Un **acto partidista de carácter proselitista** es toda aquella acción o actividad realizada por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer o en oposición de algún contendiente electoral, ello con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general, con la finalidad de presentar una plataforma electoral, solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, el cual puede ser realizado dentro o fuera de un proceso electoral.
- Y, un **acto partidista en sentido estricto** es aquella actividad o procedimiento relacionado con la organización y funcionamiento de un partido político, es decir cuestiones preponderantemente vinculadas a los denominados asuntos internos de los partidos políticos.

2. II. MATERIAL DENUNCIADO

<https://www.youtube.com/watch?v=fhF3B1bGnbU>:

Imágenes representativas



Los pueblos indígenas y afromexicanos merecen más presupuesto para vivir mejor. #HidalgoConX





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023



Los pueblos indígenas y afroamericanos merecen más presupuesto para vivir mejor. #HidalgoConX

Hace más de 500 años en 1492 se descubrió América, y durante muchos años este 12 de octubre se celebraba el Día de la Raza; pero a partir de que se cumplieron los 500 años, los pueblos indígenas dijeron: “Pues la verdad es que no tenemos nada que celebrar, la verdad, lo que queremos es que se reconozcan los derechos de los pueblos indígenas”.

Yo como Senadora he presentado varias cosas, una de la que me siento más orgullosa es la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, pleno reconocimiento a las tierras y territorios de los pueblos indígenas si van a hacer algo en sus tierras y territorios los tienen que consultar. Su servidora, tiro por viaje, se sube a la tribuna del Senado para pedir que se recupere el Fondo de infraestructura.

Y el próximo martes vamos a construir, con el Frente Amplio por México, un Proyecto Alternativo de Presupuesto donde le estamos pidiendo al Gobierno que le ponga, al menos, 4 mil millones de pesos para que pueda haber obras hacia los Pueblos Indígenas.

Tengan la certeza que soy una mujer de palabra. Como funcionaria federal, trabajé sin descanso. Nunca los he dejado solos, cuando he tenido y cuando no he tenido cargo.

Ahí voy a estar siempre. Que Dios les bendiga a todos y cada uno de ustedes.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:


- Se trata de un video con una duración de un minuto con cincuenta y dos segundos, alojado en el canal de YouTube de Xóchitl Gálvez Ruiz.
- El video fue publicado el trece de octubre del año en curso y da cuenta de la participación de Xóchitl Gálvez Ruiz, en un evento organizado por el PRI en Hidalgo, en el marco del Día de la Nación pluricultural realizado el doce de octubre en Chimalapa, Acaxochitlán, Hidalgo.
- Hace referencia a que como Senadora de la República promovió la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas.
- Manifestó que el siguiente martes, el Frente Amplio por México, iba a construir un proyecto alternativo de presupuesto, para otorgar más recursos para obras hacia los pueblos indígenas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

De igual suerte, el partido quejoso, como material probatorio, presentó las siguientes notas y publicación, que fueron certificadas por la autoridad sustanciadora mediante Acta Circunstanciada del cinco de noviembre de dos mil veintitrés:⁴

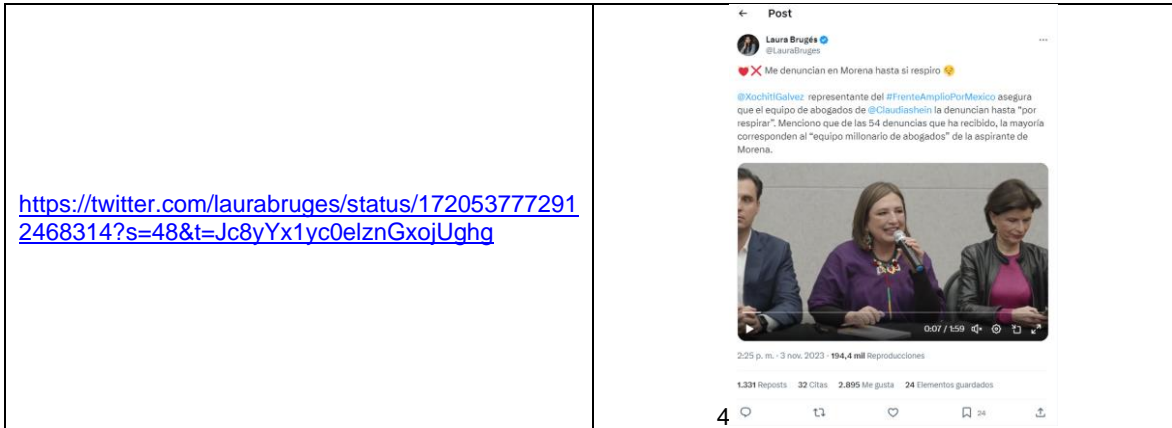
<p>https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/10/12/no-estoy-derrotada-la-contienda-aun-no-empieza-afirma-xochitl-galvez-316658.html</p>	
<p>https://criteriohidalgo.com/noticias/xochitl-exhorta-a-no-fiarse-de-encuestas#lnoxazwd2sn509g65nc</p>	<p>Xóchitl exhorta a no fiarse de encuestas</p> <p>4</p> 
<p>https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/antes-de-la-4t-mexico-no-estaba-tan-mal-ahora-tenemos-una-bola-de-ineptos-gobernando-xochitl-galvez/</p>	<p>"Antes de la 4T México no estaba tan mal, ahora tenemos una bola de ineptos gobernando": Xóchitl Gálvez</p> <p>4</p> 

⁴ Visible a foja 58-65 y su anexo a 66 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023



3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se señaló, MORENA denunció la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña por parte de Xóchitl Gálvez Ruiz, derivado de su participación en un evento en el estado de Hidalgo, mismo que es difundido en su canal de YouTube y fue retomado por diversos medios de comunicación, por lo que solicitó la adopción de **medidas cautelares**, conforme a lo siguiente:

- Se adopten mecanismos idóneos, en la modalidad de tutela preventiva, para prevenir la posible continuación de afectación a los principios rectores en la materia electoral;
- Se ordene que evite hacer llamados equivalentes a votar por ella y posicionarse de manera anticipada ante la ciudadanía para la Presidencia de la República;
- Se ordene se abstenga de seguir realizando y publicando este tipo de eventos contenido con la finalidad de presentar su informe de labores como Senadora de la República;
- Se ordene a la denunciada se abstenga de estar realizando proselitismo mediante la rendición de su informe legislativo;
- Se ordene el retiro inmediato del video por el que se publicita el evento proselitista realizado en el Estado de Hidalgo.

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, de conformidad con los siguientes argumentos:

En principio, es importante referir que el evento motivo de denuncia fue realizado el doce de octubre pasado, es decir, en fecha pasada, por lo que nos encontramos frente a hechos consumados de manera irreparable. No obstante, Xóchitl Gálvez publicó un video, con lo que parece ser un extracto, del discurso que dio en dicho



evento, por lo que se procede a su análisis a efecto de determinar si su difusión implica algún riesgo irreparable a los principios rectos del proceso electoral federal como lo refiere el partido quejoso.

Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-498/2023, SUP-REP- 500/2023, SUP-REP-505/2023, acumulados**, estableció diversos parámetros para la adopción de medidas cautelares, cuando se denuncien presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, en cuyos casos la autoridad competente debe valorar los actos denunciados para identificar si, de manera preliminar, se surten los siguientes supuestos:

- 1) **Resulta evidente que se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de la infracción** (aparición del buen derecho), y
- 2) **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, el dictado de una medida cautelar, en estos casos, implicaría una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior señaló que cuando las medidas cautelares se solicitan en su vertiente de tutela preventiva, se 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).

Asimismo, señaló que conforme al artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los diversos precedentes de la Sala Superior, los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando concurren los elementos:⁵ **personal, temporal y subjetivo**.

El elemento personal se refiere a la identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Los sujetos que pueden incurrir en esta infracción son los partidos políticos, las y los candidatos, las y los precandidatos o aspirantes a alguna candidatura, y se considera que se actualiza el elemento

⁵ Véase el expediente SUP-REP-574/2022.



cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto.

Por cuanto hace al **elemento temporal**, este se refiere al periodo en el que ocurren los actos. Al respecto, la Sala refiere que para considerarlos anticipados, estos deben realizarse antes del inicio de la etapa de precampañas o campañas electorales.

Finalmente, respecto al elemento **subjetivo**, este 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 al referido 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.⁶ 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.⁷

En el mismo sentido, la Sala Superior señaló que, conforme a 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 variables contextuales de los actos denunciados, como lo son el tipo de audiencia a que se dirige el mensaje, en donde es relevante si este es dirigido a la ciudadanía en general o a la militancia y simpatizantes.

De igual forma, se debe considerar el tipo de lugar o recinto; por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido y, finalmente, las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

Por ello resulta especialmente relevante que, al analizar estas variables contextuales, se explique cómo se llegó a la conclusión sobre la forma en que se

⁶ Jurisprudencia 4/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Así como los criterios desarrollados en el SUP-REC-803/2021.

⁷ 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**.



llevaron a cabo los eventos denunciados, aunque esta conclusión sea de manera preliminar.

Asimismo, refirió que, para llegar a una conclusión preliminar respecto a los actos anticipados de precampaña y campaña, es necesario que existan otros elementos, por lo menos indiciarios, que permitan concluir de manera razonable que los eventos se encontraron dirigidos a la ciudadanía en general o que fueron abiertos al público.

Además, precisó 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.⁸

Por otro lado, señaló que **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.⁹

Como se advierte, la Sala Superior, delineó un estándar de análisis y argumentación reforzado para el estudio de presuntos actos anticipados de precampaña y campaña realizados en sede cautelar. Sin que lo anterior implique se dejen de observar las disposiciones legales y jurisprudenciales vigentes para el estudio de las referidas conductas de manera preliminar, ya que como se señaló, solo se previó un análisis reforzado en estos casos, a fin de evitar una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

Bajo este contexto, del análisis preliminar al contenido del video difundido, no se advierte que se hagan referencias de carácter electoral, ya sea que presente una plataforma, solicite el apoyo para lograr una candidatura, pida el voto a favor o en contra de algún actor político, sino que, en general, tienen la finalidad de hablar sobre los derechos de los pueblos indígenas y las acciones que, sobre este tópico, ha realizado la senadora denunciada, lo que, en principio, se encuentra amparado en la libertad de expresión.

En efecto, el partido quejoso refiere que las manifestaciones realizadas por la denunciada fueron dirigidas a la ciudadanía en general, en el contexto de presentar las acciones que se encuentra realizando para la construcción del “Frente Amplio por México”, siendo que, desde la perspectiva de MORENA, las siguientes frases actualizan actos anticipados de campaña:

⁸ Véase las sentencias de los SUP-JE-914/2023, SUP-JE-7/2023, SUP-REP-822/2022, SUP-REP-680/2022, SUP-JE-30/2022, SUP-REP-73/2019 y SUP-REP-131/2017, entre otros

⁹ Ver las sentencias dictadas en el SUP-REP-622/2022 y en los juicios SUP-JE-1204/2023 y SUP-JE-1194/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

- Yo como senadora he presentado varias cosas, una de la que me siento más orgullosa es la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas.
- Su servidora, tiro por viaje, se sube a la tribuna del Senado para pedir que se recupere el Fondo de infraestructura.
- El próximo martes vamos a construir, con el Frente Amplio por México, un Proyecto Alternativo de Presupuesto.
- Tengan la certeza que soy una mujer de palabra. Como funcionaria federal, trabaje sin descanso
- Nunca los he dejado solos.
- Ahí voy a estar siempre.

También, el partido quejoso hace referencia a presuntas expresiones retomadas por medios de comunicación que, desde su perspectiva, actualizan una violación en materia electoral, a saber:¹⁰

- Esto va a empezar oficialmente el próximo 20 de noviembre
- A mí las encuestas no me causan ninguna impresión, nos faltan siete meses y medio por delante.
- Esos de allá enfrente con su corcholata quisieran ganar sin competir. Esos quisieran ganar con una encuesta, pero no se les va a hacer porque esta mujer vaya que es entrona. Esta mujer no se dobla, lo que me sobra es valentía.

De lo anterior, del análisis individual y contextual a las frases, contrario a lo sostenido por el partido quejoso, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que dichas expresiones, emitidas en el marco de un evento partidista, presenten una plataforma electoral, soliciten el voto o busquen posicionarse de manera anticipada frente al electorado.

¹⁰ Ver acta de cinco de noviembre del año en curso, instrumentada en el expediente en que se actúa por parte de la autoridad sustanciadora, donde se da cuenta de las notas periodísticas y un tuit de una periodista aportadas por el partido quejoso como medio probatorio: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/10/12/no-estoy-derrotada-la-contienda-aun-no-empieza-afirma-xochitl-galvez-316658.html>, <https://criteriohidalgo.com/noticias/xochitl-exhorta-a-no-fiarse-de-encuestas/#lnoxazwd2sn509g65nc>, <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones/antes-de-la-4t-mexico-no-estaba-tan-mal-ahora-tenemos-una-bola-de-ineptos-gobernando-xochitl-galvez/> y <https://twitter.com/laurabrugos/status/1720537772912468314?s=48&t=Jc8yYx1yc0elznGxojUghg>



En efecto, es importante destacar que la denunciada fue nombrada Responsable de la Construcción del Frente Amplio por México, en este sentido, dentro de sus atribuciones está la de coordinar los esfuerzos para *construir un escenario colectivo de la más amplia pluralidad de ideas, pensamientos y acciones, es el establecimiento de rutas de acercamiento a la ciudadanía, a través de la implementación de consultas con órganos plurales, en el que la participación ciudadana sea el eje de formación y construcción de la política, y sea también la vía para la conformación de una agenda que verdaderamente atienda las causas ciudadanas, venciendo un populismo con rasgos autoritarios y trazos totalitarios que de ninguna forma pueden permear como parte de la vida democrática de México.*¹¹

En este sentido, desde una óptica preliminar propia de sede cautelar es posible advertir que las manifestaciones tildadas de ilegales por el partido quejoso, no contiene **elementos evidentes** que las tornen ilegales y, por tanto, debe privilegiarse la libertad de expresión y de información al no verse, desde una perspectiva preliminar, en riesgo algún principio rector del próximo proceso electoral, por lo que no se justifica su retiro de las redes sociales de referencia.

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

- a. Elemento personal: Sí se cumple.** Lo anterior ya que la publicación denunciada, es realizada en el perfil de Youtube de Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz.
- b. Elemento temporal: Sí se cumple,** pues si bien actualmente no han iniciado las etapas de precampaña y campaña electoral, lo cierto es que la publicación fue realizada el trece de octubre de dos mil veintitrés, esto es, dentro del proceso electoral federal, el cual dio inicio el pasado siete de septiembre.

Por lo que, conforme a lo anterior, es razonable asumir que los actos públicos abiertos realizados por dicha denunciada, están orientados, bajo la apariencia del buen derecho, en impactar anticipadamente las preferencias electorales de la ciudadanía.

¹¹ Información consultable en la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO DEL CONVENIO QUE PRESENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PARA CONSTITUIR EL DENOMINADO "CONSTRUCCIÓN DEL FRENTE AMPLIO POR MÉXICO", INE/CG444/20239



Al respecto, es relevante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹² determinó que en la medida en que los actos de promoción anticipada **se verifiquen con mayor cercanía al inicio del proceso electoral, más fuerte será la presunción de afectación y trascendencia de los efectos de la conducta en los principios que rigen la materia electoral**, en particular en el de equidad en la contienda, puesto que es razonable asumir que quienes realizan tales actos buscan orientar su conducta para efecto de impactar anticipadamente en las preferencias de la ciudadanía y en los diferentes actores políticos y generar una ventaja indebida a su favor.

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

c. Elemento subjetivo: No se cumple. Ya que de la lectura preliminar al contenido del discurso que se pronuncia en el video denunciado, así como las manifestaciones referidas por MORENA en su escrito de queja, no se advierten elementos o manifestaciones mediante las cuales se llame **expresamente** al voto, ya sean en sentido positivo o en sentido negativo. Ni se presenta **de manera clara e inequívoca** alguna plataforma electoral, programas de gobierno o propuestas de campaña relacionadas con un proceso electoral. Además, no se percibe que estas publicaciones hayan generado expectativas de beneficios de programas sociales a cambio de votos.

En efecto, de una apreciación preliminar del contenido denunciado, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que **no contienen elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta**, ni un riesgo de lesión grave a un principio constitucional, o el posible daño irreparable a un derecho humano.

Contrario a ello, se estima, en esta sede cautelar que se trata de un ejercicio del derecho a la libertad de expresión de la denunciada, pues, en todo caso, la licitud o ilicitud de la conducta denunciada, será determinada al resolverse el fondo del asunto y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar – en la medida de lo posible – los bienes jurídicos afectados.

¹² Véase lo resuelto en el SUP-REP-822/2022



En este sentido, es claro que la difusión de la publicación objeto de estudio, en la cuenta de Youtube de **Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz**, desde una perspectiva preliminar, cuenta con cobertura legal.

Lo anterior, encuentra fundamento en la jurisprudencia 4/2018 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**

Por último, es importante referir que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el SUP-REP-481/2023, determinó que el pronunciamiento sobre la existencia de una estrategia propagandística que pudiera implicar un fraude a la ley, debe ser motivo del análisis de fondo por parte de la Sala Regional Especializada y no de un pronunciamiento en sede cautelar.

Por lo anterior, es que se considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de la difusión del video denunciado.

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por MORENA, a efecto de que esta Comisión, ordene en la modalidad de **tutela preventiva**, para prevenir la posible continuación de afectación a los principios rectores en la materia electoral; se ordene que evite hacer llamados equivalentes a votar por ella y posicionarse de manera anticipada ante la ciudadanía para la Presidencia de la República; se ordene se abstenga de seguir realizando y publicando este tipo de eventos contenido con la finalidad de presentar su informe de labores como Senadora de la República; se ordene a la denunciada se abstenga de estar realizando proselitismo mediante la rendición de su informe legislativo, se considera que es igualmente **improcedente**, pues versa sobre hechos futuros de realización incierta, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior, tomando en consideración que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, los hechos denunciados no actualizan una evidente ilegalidad en términos de lo argumentado anteriormente, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que Xóchitl Gálvez Ruiz pudiera realizar llamados equivalentes a votar por ella y posicionarse de manera anticipada ante la ciudadanía para la Presidencia de la República, como lo afirma el quejoso.



En ese contexto, si bien las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, lo cierto es que para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente **que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán**, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el caso no ocurre.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo¹³:

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, situación que, se insiste, en el presente caso no ocurre, de ahí la **improcedencia** de solicitud realizada por MORENA.

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

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

¹³ ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

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.

De igual suerte, del estudio preliminar a la publicación denunciada, desde una perspectiva preliminar, se considera que la misma no pueden ser considerada como propaganda gubernamental y, por tal motivo, el estudio respecto de la posible actualización de promoción personalizada de personas servidoras públicas, corresponderá al fondo del asunto.

Asimismo, es importante destacar que, entre las conductas denunciadas, se encuentra la presunta *Culpa In Vigilando* atribuida al Partido Acción Nacional.

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

No pasa desapercibido que, si bien es cierto, en el video antes analizado podría advertirse la aparición de personas menores de edad, lo cierto es que este tópico no fue materia de denuncia; no obstante, se realizará la investigación correspondiente, a fin de que se cuenten con los elementos necesarios para el momento de resolver el fondo del asunto.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos no prejuzgan en modo alguno respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación; es decir, si bien esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter a su conocimiento otros hechos de la misma o similar naturaleza.

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, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-259/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1128/PEF/142/2023

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, Base III, Apartado D, 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 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, por el quejoso, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Se instruye al Encargado del Despacho 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 Quinta Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez 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, y 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