



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, MORENA Y LA SECRETARÍA DE BIENESTAR FEDERAL, POR LA PROBABLE REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE NEUTRALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PUBLICACIONES EN REDES SOCIALES Y EL PAUTADO DE SPOTS PARA EL PERIODO DE PRECAMPAÑA FEDERAL DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/1256/PEF/270/2023.**

Ciudad de México, a dieciséis de diciembre de dos mil veintitrés.

### ANTECEDENTES

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El siete de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito signado por Ángel Clemente Ávila Romero, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual denunció a Claudia Sheinbaum Pardo, precandidata a la presidencia de la República en el proceso interno de selección de MORENA; así como a dicho instituto político, a la Secretaría de Bienestar federal y a quien resulte responsable, por la probable realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, violación a los principios de neutralidad y equidad en la contienda, derivado de la difusión de diversas publicaciones en Facebook, Instagram y “x” (antes Twitter), tanto de la precandidata como del partido denunciados; así como el probable uso indebido de la pauta que corresponde a MORENA, derivado de la transmisión de los spots de televisión identificados con los folios RV00945-23 y RV00980-23, pautados para el periodo de precampañas del proceso electoral federal que se encuentra en curso, los cuales, a dicho del quejoso, reproducen el contenido de una de las publicaciones denunciadas.

A partir de lo anterior, el inconforme solicitó el dictado de **medidas cautelares**, para que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene la **suspensión** de las transmisiones de los spots denunciados, así como de los videos publicados en los perfiles sociales de los justiciables; y en su vertiente de **tutela preventiva**, ordene a Claudia Sheinbaum Pardo, a MORENA y a quien resulte responsable, que se abstengan de emitir pronunciamientos que puedan configurar actos anticipados de campaña, el uso indebido tanto de la pauta que le corresponde al partido denunciado, el uso indebido



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de recursos públicos correspondientes a programas sociales, para incidir en la intención de la ciudadanía en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

**II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DEL DICTADO DE MEDIDAS CAUTELARES Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** El ocho de diciembre de la presente anualidad, se tuvo por recibida la denuncia, quedando registrado el expediente bajo el número **UT/SCG/PE/PRD/CG/1256/PEF/270/2023**; se reservó su admisión, así como el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo proveído.

De igual forma, se ordenó verificar la existencia y contenido de las publicaciones denunciadas, así como la vigencia de los promocionales denunciados tanto de las ligas como los spots referidos por el quejoso, en el portal de pautas de este Instituto, lo cual se realizó mediante acta circunstanciada en esta misma data. De igual forma, con el objeto de integrar debidamente el presente procedimiento, se ordenaron diligencias de investigación para esclarecer los hechos denunciados, consistentes en lo siguiente:

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
Claudia Sheinbaum Pardo	<p>1. El motivo, razón o finalidad que tuvo para realizar las publicaciones que se encuentran almacenadas en los siguientes links:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ <a href="https://www.instagram.com/reel/C0VBOEXuwO7/?igshid=MTc4MmM1Yml2Ng%D%3D">https://www.instagram.com/reel/C0VBOEXuwO7/?igshid=MTc4MmM1Yml2Ng%D%3D</a></li><li>➤ <a href="https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh">https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh</a></li><li>➤ <a href="https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0XZdwASqQyPnucwEKnyASN4aMPJQw1k1LxgWVDHJshHDFJfhnPc9E8cT2722FVp4hl&amp;id=100044515386045&amp;sfnsn=scwspwa&amp;mibextid=VhDh1V">https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0XZdwASqQyPnucwEKnyASN4aMPJQw1k1LxgWVDHJshHDFJfhnPc9E8cT2722FVp4hl&amp;id=100044515386045&amp;sfnsn=scwspwa&amp;mibextid=VhDh1V</a></li><li>➤ <a href="https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08">https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08</a></li><li>➤ <a href="https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0quztYQqg2HuJz4zUCEbBe9BdcKCCmBPxBeAfKJC3r4iiBpdQn3PM6BuexQSZpEzsl&amp;id=100044515386045&amp;sfnsn=scwspwa&amp;mibextid=VhDh1V">https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0quztYQqg2HuJz4zUCEbBe9BdcKCCmBPxBeAfKJC3r4iiBpdQn3PM6BuexQSZpEzsl&amp;id=100044515386045&amp;sfnsn=scwspwa&amp;mibextid=VhDh1V</a></li><li>➤ <a href="https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0zMoIRNq2m2x3FUvNzxNQk5mxhZLu41rk9">https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=fbid0zMoIRNq2m2x3FUvNzxNQk5mxhZLu41rk9</a></li></ul>	<p>1. Los únicos Links que dirigen a publicaciones de Claudia Sheinbaum Pardo son:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ <a href="https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh">https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh</a></li><li>➤ <a href="https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08">https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08</a></li></ul> <p>2. ...</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Claudia Sheinbaum Pardo administra las redes sociales de las dos publicaciones referidas.</li><li>b. No es el caso</li><li>c. Claudia Sheinbaum Pardo administra las redes sociales de las dos publicaciones referidas.</li><li>d. No es el caso</li></ul>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p><a href="https://www.instagram.com/p/C0cakyhvUCi/">KRoGzxiLmxybPdcRZWMNFSxLmFPjAs7l&amp;id=100044515386045&amp;mibextid=VhDh1V;</a></p> <p>2. Precise si es titular de las cuentas de X (antes Twitter), Facebook e Instagram donde se difundieron las publicaciones mencionadas y, en caso afirmativo, indique:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Si administra personalmente dichas cuentas o, si bien, la administra un tercero;</li><li>b. En caso de que un tercero administre dicha cuenta, precise el nombre y datos de localización de la persona física o moral responsable;</li><li>c. Si personalmente realizó las publicaciones referidas o instruyó para tal efecto a un tercero, señalando, en su caso, el nombre de dicha persona y sus datos de localización; y</li><li>d. Si erogó alguna cantidad económica por dichas publicaciones, señalando en su caso el monto y la fuente de los recursos utilizados para tal efecto.</li></ul> <p>3. Si en un futuro realizará publicaciones de igual naturaleza a las aquí denunciadas.</p>	<p>3. Claudia Sheinbaum Pardo realizará más publicaciones para hablarle a la militancia del partido, en la lógica del proceso de precampaña.</p>
MORENA	<p>1. El motivo, razón o finalidad que tuvo para realizar las publicaciones que se encuentran almacenadas en los siguientes links:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ <a href="https://www.instagram.com/p/C0cakyhvUCi/">https://www.instagram.com/p/C0cakyhvUCi/</a></li><li>➤ <a href="https://fb.watch/oJZFgY4ntA/">https://fb.watch/oJZFgY4ntA/</a></li></ul> <p>2. Precise si es titular de las cuentas de Facebook e Instagram donde se difundieron las publicaciones denunciadas y, en caso afirmativo, indique:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. El nombre de la persona o personas que administran dichas, así como la relación jurídica que el partido político guarda con ellas, es decir, si se trata de empleados, militantes, simpatizantes o terceros;</li><li>b. En caso de que un tercero administre dicha cuenta, precise el nombre y datos de localización de la persona física o moral responsable;</li><li>c. Si erogó alguna cantidad económica por dichas publicaciones, señalando en su caso el monto y la fuente de los recursos utilizados para tal efecto.</li></ul>	<p>1. Dichas publicaciones se realizaron bajo el amparo del derecho de libertad de expresión, y con la única finalidad de compartir un mensaje informativo dirigido exclusivamente a simpatizantes y militantes de MORENA.</p> <p>2. La Secretaría de Comunicación, Difusión y Propaganda de MORENA, es la encargada de administrar las redes sociales oficiales de dicho instituto, en términos del artículo 38, inciso d) del estatuto de MORENA.</p> <p>3. No se tiene comprendido realizar mayores publicaciones.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	3. Si en un futuro realizará publicaciones de igual naturaleza a las aquí denunciadas.	
--	--	--

**III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.** Derivado de la respuesta de Claudia Sheinbaum Pardo al requerimiento de información respecto a la titularidad de la cuenta de Instagram donde se realizó una de las publicaciones denunciadas, mediante acuerdo de trece de diciembre de la presente anualidad, se ordenó la inspección a la plataforma de la mencionada red social, a fin de obtener la información general de la cuenta verificada del usuario *claudia\_shein* ([https://www.instagram.com/claudia\\_shein](https://www.instagram.com/claudia_shein)), así como a las políticas de uso de dicho servicio, particularmente lo que se refiere a cuentas verificadas. De la misma forma se atrajeron del expediente UT/SCG/PE/JAM/CG/1034/PEF/48/2023, constancias relacionadas con el cumplimiento de la citada ciudadana, a un acuerdo de medida cautelar, por el que se le ordenó eliminar contenidos del perfil citado.

**IV. DESECHAMIENTO PARCIAL, ADMISIÓN, ACUMULACIÓN Y ELABORACIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR.** Mediante acuerdo de quince de diciembre de la presente anualidad se desechó parcialmente la queja que dio lugar al presente procedimiento, exclusivamente respecto al spot denominado SEGURIDAD CSH, identificado con el folio RV00945-23, medularmente porque el partido inconforme no manifestó las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que ocurrió la violación aducida, mientras que admitió a trámite por cuanto a las restantes causas de inconformidad. Asimismo, se ordenó la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar solicitada por el partido inconforme y su remisión a la Comisión de Quejas y Denuncias para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine 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, apartados C y D y Base IV, 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; 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartados C y D y Base IV, y 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 227, párrafos 1, 2 y 3; 242 párrafos 1, 2 y 3; 247, párrafo 1; 442, incisos a) y c); 443, párrafo 1, incisos a), e), h) y n); 445, párrafo 1, incisos a) y f); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 25, párrafo 1, incisos a) y y) de la Ley General de Partidos Políticos, por la difusión de diversas publicaciones en Facebook, Instagram y “X” (antes Twitter), tanto de Claudia Sheinbaum Pardo como de MORENA, así como del spot de televisión identificado con el folio RV00980-23, pautado por el citado instituto político para el periodo de precampañas del proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Sirven de sustento la tesis de 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*; la Tesis **XXV/2012**, de rubro *ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*; así como, la tesis de jurisprudencia **25/2010**, de rubro *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS*, emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** El Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, denunció, en esencia, la probable realización de actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, violación a los principios de neutralidad política y equidad en la contienda, en el contexto del Proceso Electoral Federal que nos ocupa, así como el probable uso indebido de pauta derivado de la difusión del spot de televisión identificado con el folio RV00980-23, pautado por MORENA para el periodo de precampañas del Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso.

La causa de pedir del inconforme se hizo consistir en que tanto el contenido de los spots de televisión pautados por MORENA como en las diversas publicaciones en los perfiles verificados de redes sociales (Facebook, Instagram y X, antes Twitter) tanto de Claudia Sheinbaum Pardo como de MORENA, hacen referencia a las políticas públicas y logros de gobierno realizados por Claudia Sheinbaum Pardo cuando fue jefa de gobierno de la Ciudad de México, sugiriendo que cuando sea presidenta de la República, aplicará las mismas políticas en todo el país, lo que, a juicio del quejoso,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

resulta violatorio del modelo de comunicación política y los principios de certeza, neutralidad y equidad en la contienda electoral porque en la fase de precampaña promocionan programas de gobierno y la plataforma electoral a utilizarse en el caso de ocupar el cargo de presidenta de la República, con la finalidad de ganar adeptos y posicionarse políticamente frente al electorado.

Lo anterior, a consideración del inconforme, actualiza la posible realización de actos anticipados de campaña; uso indebido de recursos públicos, violación al principio de neutralidad política en la contienda electoral, así como el posible uso indebido de la pauta, transgrediendo lo previsto en los artículos 41, Base III, apartados C y D y Base IV; y 134, párrafo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como lo establecido en los numerales 227, 231, 242, 443, párrafo 1, incisos a), e), h) y n); 445, párrafo 1, incisos a) y f); y 470, párrafo 1, incisos a) y c), de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como el artículo 25, párrafo 1, incisos a) y y) de la Ley General de Partidos Políticos.

#### Pruebas ofrecidas por la parte denunciante

1. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en las actas circunstanciadas expedidas por la Oficialía Electoral de este Instituto del contenido de las ligas que muestran las publicaciones referidas en el escrito inicial de queja.
2. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en los testigos de pauta que MORENA utiliza como prerrogativa de tiempos de radio y televisión con número de folio RV00980-23
3. **LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en las constancias que obren en el expediente y que se forme con motivo del presente recurso, en todo lo que le beneficie.
4. **LA PRESUNCIONAL, LEGAL Y HUMANA.** Consistente en las deducciones lógico-jurídicas que se desprendan de los hechos conocidos, a fin de averiguar la verdad de los hechos por conocer, en todo lo que beneficie al Partido de la Revolución Democrática.

#### Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **LA DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en la certificación de la existencia y contenido de los spots objetados por el quejoso, en el portal de pautas de este Instituto ([https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_federales/precampania](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/precampania)),



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

así como de las ligas de internet referidas en su escrito que queja respecto de las publicaciones controvertida.

- 2. LA DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales, del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el spot materia de objeción, del cual se advierte lo siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
2	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
3	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
4	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CAMPECHE	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
5	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	COAHUILA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
6	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	COLIMA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
7	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
8	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	11/12/2023
9	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	12/12/2023	16/12/2023
10	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
11	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
12	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	DURANGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
13	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
14	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	GUERRERO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
15	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	HIDALGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
16	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
17	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
18	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	MICHOACAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

19	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
20	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	NAYARIT	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
21	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	12/12/2023
22	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	13/12/2023	16/12/2023
23	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	OAXACA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
24	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	PUEBLA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
25	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	QUERETARO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
26	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
27	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	SAN LUIS POTOSI	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
28	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	SINALOA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
29	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
30	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	TABASCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
31	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
32	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	TLAXCALA	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
33	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	VERACRUZ	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
34	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	YUCATAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023
35	MORENA	RV00980-23	SEGURIDAD C SH	ZACATECAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	07/12/2023	16/12/2023

**Conclusiones Preliminares**

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

- MORENA pautó el spot de televisión “SEGURIDAD CSH”, con el folio RV00980-23, para el periodo de precampañas del Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso.
- El spot de televisión “SEGURIDAD CSH” con folio RV00980-23 tiene el mismo contenido que la publicación de MORENA alojada en el link <https://fb.watch/oJZFgY4ntA/>.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Se constató la existencia y contenido de las publicaciones de internet referidas por el quejoso en su escrito de denuncia.
- MORENA reconoció las publicaciones de internet que le atribuyeron, así como titularidad de los perfiles sociales donde se difundieron.
- Claudia Sheinbaum Pardo únicamente reconoció las publicaciones referidas en las ligas  
<https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=imPrMh> y  
<https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&s=08>, así como titularidad de los perfiles sociales donde se difundieron.
- El spot “SEGURIDAD CSH”, con folio RV00980-23, tiene vigencia de transmisión del siete al trece de diciembre de la presente anualidad.
- El contenido del spot “SEGURIDAD CSH”, con folio RV00980-23, como las publicaciones de internet denunciadas hacen referencia a diversos logros e implementación de políticas públicas implementadas por Claudia Sheinbaum Pardo, cuando fue jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

### 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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>1</sup>

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la 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. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

### 1. MARCO JURÍDICO

#### a) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de la ciudadanía, hacer posible el

---

<sup>1</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

acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar 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.

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatos/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o), de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que, en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidatas y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Asimismo, dicha disposición señala que las candidaturas independientes y los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como las precandidatas y precandidatos; candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos y 247, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

**b) Actos anticipados de precampaña y campaña**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### **Artículo 41.-**

...

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

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

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

...

### Le General de Instituciones y Procedimientos Electorales

#### **Artículo 3.**

*Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

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

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

...

#### **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.*

**2.** ...

**3.** *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

**Artículo 226.**

1. ...

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

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

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

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

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

**Artículo 227.**

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

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

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*

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

...

**Artículo 242.**

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

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

...

**Artículo 445.**

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

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

...

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

a favor o en contra de una o 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>2</sup>

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

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

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

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

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).**- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1º 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

---

<sup>2</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.*

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

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

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

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

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

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

- i. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.

- ii. Los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que las y 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 candidato/a a un cargo de elección popular.
- iii. 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.
- iv. 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.
- v. Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- vi. 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.
- vii. 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 y que, además, tenga trascendencia en la ciudadanía.

Por último, resulta relevante advertir que la propaganda electoral en la etapa de precampañas debe ajustarse estrictamente a lo establecido en el artículo 211, párrafo 3, de la LGIPE, el cual señala que la propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, **la calidad de precandidato de quien es promovido**, con el objeto de evitar un posicionamiento indebido frente a la colectividad que vulnera la equidad en la contienda electoral, pues la precampaña tiene como propósito una contienda al interior de los partidos para elegir al que será su candidato.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**c) Libertad de expresión en redes sociales y sus restricciones**

En torno a la importancia de la libertad de expresión en los procesos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente su Opinión Consultiva OC-5/85, el informe anual 2009 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones realizada por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han sostenido, esencialmente, lo siguiente:

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.<sup>3</sup>
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América; y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a las y los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas.<sup>4</sup>
- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.<sup>5</sup>

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador.<sup>6</sup>
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión.<sup>7</sup>
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba

---

<sup>4</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

<sup>5</sup> Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

<sup>6</sup> Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

<sup>7</sup> Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre las y los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

Resulta aplicable la jurisprudencia 19/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto:

***LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.*** De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1° y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario/a exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre las y los usuarios o no, generando la posibilidad de que las y los usuarios o invitados contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

En muchas de las redes sociales, se ofrece el potencial de que las y los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues las y los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Estas características de las redes sociales, generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión personal de quién las difunde, lo cual es relevante para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Resulta aplicable la jurisprudencia **18/2016** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.** *De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.*

En este sentido, como es sabido, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y promocionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-43/2018, determinó que las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en Internet resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.** *Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.*

Con relación a este tópico, también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas”, Desinformación y Propaganda emitida en Viena el tres de marzo de dos mil diecisiete, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante de la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

*Así, es que en materia electoral **resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia.<sup>8</sup>*

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre las y los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre las y los usuarios, generando la posibilidad de que las y los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto debe valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.

Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a las y los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales, como son las y los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, o bien, personas funcionarias públicas de los tres niveles de gobierno, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados.

#### **d) Principio de neutralidad**

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no

---

<sup>8</sup> Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

deben identificarse, a través de su función, con candidatos o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

*Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.*

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para observar el especial deber de cuidado que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

En este tenor la Sala Superior, consideró que **quienes tienen funciones de ejecución o de mando enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuenta la administración pública, además, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.**

- e) **Prohibiciones que las y los servidores públicos deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral**

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 ACQyD-INE-307/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1256/PEF/270/2023

**“Artículo 134.**

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

*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 sometidos las y los servidores públicos**, 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 los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En específico, tratándose de los medios de comunicación, mediante el uso adecuado de éstos, evitando que se lleven a cabo actos de promoción personalizada y en general, el deber de abstención de actos que alteren la equidad en la contienda.

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción **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>9</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.*

---

<sup>9</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*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:

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político 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>10</sup>

- a. La obligación de todo servidor público 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 o 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>10</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL 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:*

*[...] c) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia;*

*d) Haber aplicado recursos públicos que estuvieron bajo su responsabilidad, durante el proceso electoral, cuya consecuencia hubiere sido la alteración de la equidad de la competencia de los partidos políticos;*

*e) Difundir propaganda gubernamental, a través de campañas de comunicación social contratadas con recursos presupuestales de los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, durante los procesos electorales o consultas ciudadanas, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de alguna persona servidora pública;*

*f) 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 que se desempeñan en el servicio público en el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 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 los servidores públicos 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.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:<sup>11</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>12</sup>
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: **carácter auxiliar y complementario.**
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.<sup>13</sup>
- Permisiones a las y los servidores públicos: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, **realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.**
- Prohibiciones a las y servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

<sup>12</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>13</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>14</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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- **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>15</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 especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada servidor público.

- **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>16</sup> o local:

**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>17</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.

**Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo<sup>18</sup>.

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por 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

<sup>15</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.

<sup>16</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>17</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>18</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

de influencia o a la 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.

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las o 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>19</sup>.

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como las y 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 las y los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, precandidato/a o candidato/a a cargo de elección popular**, esto es, la obligación constitucional de las y 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 se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político**.

**Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública** que deriven de sus posiciones como representantes electos o personas que se desempeñan en el servicio público y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que las y los servidores públicos conduzcan su actuar con absoluta

<sup>19</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.



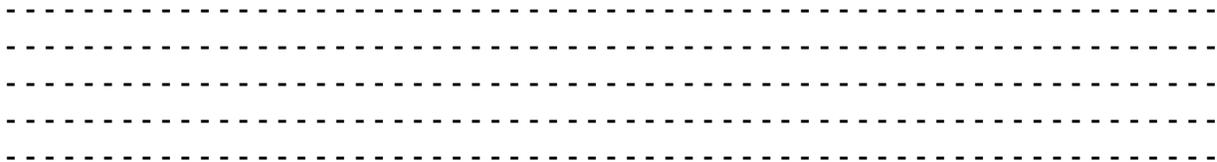
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 personas que se desempeñan en el servicio público 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>20</sup>

2. ANÁLISIS DEL MATERIAL DENUNCIADO

a) Spot



<b>“SEGURIDAD CSH” RV00980-23</b>	
<b>Contenido visual (Imágenes representativas)</b>	
<p>En 25 segundos les voy a contar</p>	<p>7 NUEVAS PREPARATORIAS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación CSH II</li> <li>Preparación EJE Sierra Morenista</li> <li>Preparación Academia Cívica</li> <li>Preparación Academia Cívica II</li> <li>Preparación Plaza Patria del Sur</li> <li>Preparación Tlalhuac II</li> </ul> <p>2 NUEVAS UNIVERSIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ES Rectoría Cuautitlán</li> <li>Universidad de la Salud</li> </ul> <p>Lo hicimos con 7 nuevas preparatorias, 9.4</p>
<p>AUMENTO DE SALARIO DE LA POLICIA</p> <p>54%</p> <p>Aumentamos 54% el salario de la Policía, 14,6</p>	<p><b>CLAUDIA SHEINBAUM</b> PRESIDENTA PRECANDIDATA UNICA</p> <p>HONESTIDAD, RESULTADOS Y AMOR AL PUEBLO</p> <p><small>Mensaje dirigido a militantes, simpatizantes y Consejo Nacional de MORENA</small></p>
<b>Contenido auditivo</b>	
<p><b>Voz Claudia Sheinbaum Pardo</b></p> <p><i>En 25 segundos les voy a contar como bajamos la inseguridad en la Ciudad de México.</i></p> <p><i>Disminuimos: 58% de delitos de alto impacto y 50% homicidios.</i></p> <p><i>Lo hicimos con 7 nuevas preparatorias, 2 nuevas universidades, cultura y deporte para jóvenes.</i></p>	

<sup>20</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*Aumentamos 54% el salario de la Policía, inteligencia e investigación, de 14.000 a 75.000 cámaras.  
Coordinación entre Fiscalía, policía y Gobierno de México.  
Sigamos avanzando con honestidad, resultados y amor al pueblo.*

**Voz femenina en off 1:** Claudia Sheinbaum presidenta, por la candidatura de MORENA

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de un spot pautado por MORENA, para la etapa de precampaña federal, el cual se encuentra vigente para su transmisión al momento de dictar la presente medida.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en materia de seguridad pública y educación;
3. Del contenido del promocional, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiende por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

#### b) Ligas De Internet

<a href="https://www.instagram.com/reel/C0VBOEXuwO7/?igshid=MTc4MmM1Yml2Ng%D%3D">https://www.instagram.com/reel/C0VBOEXuwO7/?igshid=MTc4MmM1Yml2Ng%D%3D</a>	
Imágenes representativas	
Descripción	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Se trata de una publicación realizada en el perfil *claudia\_shein*, el dos de diciembre de dos mil veintitrés, en la cuenta verificada de Instagram de Claudia Sheinbaum Pardo, con el texto siguiente:

*En la Ciudad de México, desarrollamos una estrategia de cuatro ejes para mejorar la seguridad de la capital: Atención a las causas, Más y mejor Policía, Inteligencia e investigación y Coordinación. Esta estrategia ha sido fundamental para brindar mayor seguridad a los habitantes y mantener la reducción de delitos, atendiendo desde el origen hasta la coordinación con dependencias federales.*

Asimismo, se advierte un video una duración de diecisiete segundos, con el contenido siguiente:

**Contenido**

**Voz femenina en Off.**

*En la Ciudad de México, construimos la paz y la seguridad, gracias a una estrategia de cuatro ejes: Atención a las causas, Más y mejor Policía, Inteligencia e investigación, Coordinación con el Gobierno de México.*

*Claudia Sheinbaum Presidenta. Por la Candidatura de MORENA.*

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de Instagram de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, específicamente en materia de seguridad pública.
3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiene por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

-----  
-----  
-----  
-----  
-----



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

<a href="https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh">https://www.facebook.com/ClaudiaSheinbaumPardo/videos/1749614352219726/?mibextid=jmPrMh</a>	
Imágenes representativas	
	
Descripción	
<p>Se trata de una publicación realizada el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, a las 08:24 horas, en el perfil de Facebook correspondiente a Claudia Sheinbaum Pardo, con el texto siguiente: <i>Cuando fui Jefa de Gobierno, obtuvimos 75 reconocimientos nacionales e internacionales por todo el trabajo que hicimos en materia de medio ambiente, innovación pública, transparencia, movilidad, arquitectura, educación y desarrollo económico. Si lo hicimos en Ciudad de México, claro que lo podemos hacer en grande.</i></p> <p>Asimismo, se advierte un video una duración de un minuto con diecinueve segundos, con el contenido siguiente:</p>	
Contenido	
<p><b>Voz Claudia Sheinbaum Pardo</b></p> <p>Hola muy buenos días. Hoy quiero platicarles que cuando fui Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, obtuvimos 75 reconocimientos nacionales e internacionales por el trabajo que hicimos en medio ambiente, innovación pública, transparencia, movilidad, arquitectura, educación y desarrollo económico. Todo esto lo logramos porque gobernamos con honestidad, resultados y amor al pueblo. Aquí les voy a mostrar algunos de estos premios. Si lo hicimos en la ciudad, por supuesto que lo podemos hacer en grande.</p> <p><b>Voz femenina en Off.</b></p> <p>Claudia Sheinbaum Presidenta. Por la Candidatura de MORENA.</p>	

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de Facebook de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, específicamente en materia de medio ambiente, innovación pública, transparencia, movilidad, arquitectura, educación y desarrollo económico.
3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiene por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

<a href="https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1732461767572230355">https://twitter.com/PartidoMorenaMx/status/1732461767572230355</a>	
Imágenes representativas	
	
Descripción	
<p>Se trata de una publicación realizada el seis de diciembre de dos mil veintitrés, a las 12:07 horas, en el perfil verificado de X (antes Twitter), correspondiente a MORENA, con el texto siguiente:</p> <p><i>Por los resultados en transparencia, movilidad, educación, desarrollo económico, medio ambiente e innovación pública, el gobierno de @Claudiashein en la Ciudad de México recibió 75 reconocimientos nacionales e internacionales.</i></p> <p><i>Lo hicimos posible en CDMX, y ahora con Morena, será una realidad en todo México.</i></p> <p>Asimismo, se advierte un video una duración de un minuto con veinte segundos, con el contenido siguiente:</p>	
Contenido	
<p><b>Voz Claudia Sheinbaum Pardo</b></p> <p>Hola muy buenos días. Hoy quiero platicarles que cuando fui Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, obtuvimos 75 reconocimientos nacionales e internacionales por el trabajo que hicimos en medio ambiente, innovación pública, transparencia, movilidad, arquitectura, educación y desarrollo económico. Todo esto lo logramos porque gobernamos con honestidad, resultados y amor al pueblo. Aquí les voy a mostrar algunos de estos premios. Si lo hicimos en la ciudad, por supuesto que lo podemos hacer en grande.</p> <p><b>Voz femenina en Off.</b></p> <p>Claudia Sheinbaum Presidenta. Por la Candidatura de MORENA.</p>	

De lo anterior, se advierte que:

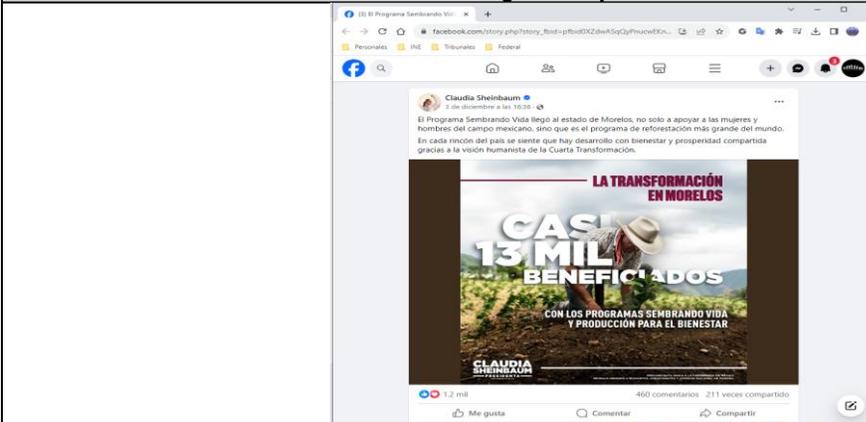


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de X (antes Twitter), de MORENA, realizada el seis de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, específicamente en materia de medio ambiente, innovación pública, transparencia, movilidad, arquitectura, educación y desarrollo económico.
3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiene por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid0XZdwASqQyPnucwEKnyASN4aMPJQw1k1LxgWV DHJshHDFJfhnPc9E8cT2722FVp4hl&id=100044515386045&sfnsn=scwspwa&mibextid=VhDh1V](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0XZdwASqQyPnucwEKnyASN4aMPJQw1k1LxgWV DHJshHDFJfhnPc9E8cT2722FVp4hl&id=100044515386045&sfnsn=scwspwa&mibextid=VhDh1V)

Imágenes representativas



Descripción

Se trata de una publicación realizada el tres de diciembre de dos mil veintitrés, a las 16:38 horas, en el perfil de Facebook correspondiente a Claudia Sheinbaum Pardo, la cual contiene 460 comentarios y ha sido 211 veces compartida y cuyo texto es el siguiente:

El Programa Sembrando Vida llegó al estado de Morelos, no solo a apoyar a las mujeres y hombres del campo mexicano, sino que es el programa de reforestación más grande del mundo.

En cada rincón del país se siente que hay desarrollo con bienestar y prosperidad compartida gracias a la visión humanista de la Cuarta Transformación.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de Facebook de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el tres de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a los resultados en el estado de Morelos, de la operación del programa Sembrando Vida, particularmente respecto a la reforestación de espacios.
3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y que contiene por la candidatura del citado instituto político.

<a href="https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08">https://twitter.com/Claudiashein/status/1731084065057517953?t=y5TliTzmQ9peW2xyzTk3g&amp;s=08</a>	
<b>Imágenes representativas</b>	
	
<b>Descripción</b>	
<p>Se trata de un post respecto de una publicación realizada el 2 de diciembre de 2023, a las 16:52 horas, en el perfil de "X", (antes Twitter) Dra. Claudia Sheinbaum @Claudiashein, correspondiente a Claudia Sheinbaum Pardo, donde se advierte el texto siguiente:</p> <p><i>En Zinacantepec, hablamos de cómo el presidente ha apoyado al Estado de México con los programas sociales, apoyos al campo, el Tren México-Toluca y el Trolebús a Chalco. Vamos a hacer equipo con @delfinagomez para seguir promoviendo el bienestar y el desarrollo en este gran estado. Mucha alegría, como dicen por acá, ¡vamos requetebién!</i></p> <p>Asimismo, se advierte un video una duración de veintinueve segundos, con el contenido siguiente:</p>	
<b>Contenido</b>	
<b>Música de fondo</b>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el video se aprecia a claudia Sheinbaum Pardo, sobre un templete, aparentemente en una reunión en un espacio al aire libre y donde se observa a diversas personas a las que aparentemente les está dirigiendo un mensaje.

**Voz femenina en Off.**

Claudia Sheinbaum Presidenta. Por la Candidatura de MORENA.

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de X (antes Twitter) de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a un evento aparentemente realizado en Zinacantepec, Estado de México, en el que se habló de temas relacionados con el otorgamiento de apoyos al campo, la construcción del tren interurbano México-Toluca, y el Trolebús a Chalco, sin que sea posible determinar la persona o personas que realizó los pronunciamientos mencionados.
3. De la misma forma, la publicación alude a hacer equipo con la titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, sin que, nuevamente, sea posible identificar las personas que manifestaron tal intención, al estar redactado el texto en la primera persona del plural (*Vamos*).
4. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
5. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiene por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid0quztYQqq2HuJz4zUCEbBe9BdcKCCmBPxBeAfKJC3r4iiBpdQn3PM6BuexQSZpEzsl&id=100044515386045&sfnsn=scwspwa&mibextid=VhDh1V](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0quztYQqq2HuJz4zUCEbBe9BdcKCCmBPxBeAfKJC3r4iiBpdQn3PM6BuexQSZpEzsl&id=100044515386045&sfnsn=scwspwa&mibextid=VhDh1V)

Imágenes representativas



Descripción

Se trata de una publicación realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, a las 15:14 horas, en el perfil de Facebook correspondiente a Claudia Sheinbaum Pardo, la cual contiene 688 comentarios y ha sido 355 veces compartida y cuyo texto es el siguiente:

*Con el objetivo de que los jóvenes se alejen de las adicciones o círculos de delincuencia, cuando fui Jefa Gobierno, creamos el Programa “Jóvenes Unen al Barrio”, el cual es parte de nuestra estrategia de seguridad. Ahora casi 13 mil jóvenes que realizan actividades deportivas y culturales han sido beneficiados y reciben un apoyo económico.*

De lo anterior, se advierte que:

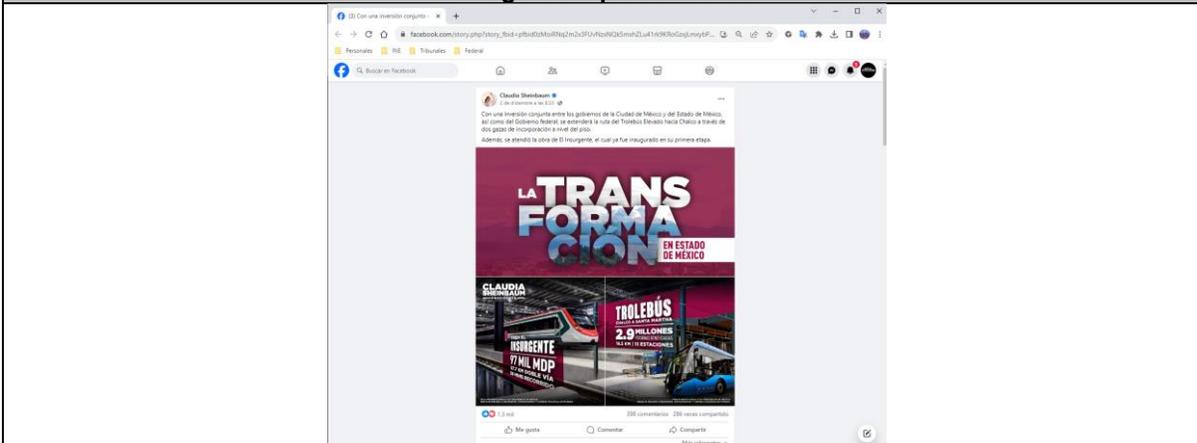
1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de Facebook de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a los resultados de la operación del programa “Jóvenes Unen al Barrio”, implementado durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, para que los jóvenes que realizan actividades deportivas y culturales sean beneficiados con apoyos económicos.
3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y que contiene por la candidatura del citado instituto político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

[https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid0zMoiRNq2m2x3FUvNzxNQk5mxhZLu41rk9KRoGzxjLmxybPdcRZWMNFSxLmFPjAs7I&id=100044515386045&mibextid=VhDh1V](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0zMoiRNq2m2x3FUvNzxNQk5mxhZLu41rk9KRoGzxjLmxybPdcRZWMNFSxLmFPjAs7I&id=100044515386045&mibextid=VhDh1V)

**Imágenes representativas**



**Descripción**

Se trata de una publicación realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, a las 08:33 horas, en el perfil de Facebook correspondiente a Claudia Sheinbaum Pardo, la cual contiene 398 comentarios y ha sido 286 veces compartida y cuyo texto es el siguiente:

*Con una inversión conjunta entre los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México, así como del Gobierno federal, se extenderá la ruta del Trolebús Elevado hacia Chalco a través de dos gazas de incorporación a nivel del piso.*

*Además, se atendió la obra de El Insurgente, el cual ya fue inaugurado en su primera etapa. Asimismo, se observa que la publicación contiene las imágenes siguientes:*



De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación alojada en el perfil verificado de Facebook de Claudia Sheinbaum Pardo, realizada el dos de diciembre de dos mil veintitrés, es decir, durante la etapa de precampaña federal.
2. Su contenido se refiere a las acciones conjuntas realizadas por los gobiernos Federal, de la Ciudad de México y del Estado de México, para extender la ruta del Trolebús Elevado hacia Chalco y la obra del tren interurbano México-Toluca.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. Del contenido del material, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y que contiene por la candidatura del citado instituto político

<a href="https://www.instagram.com/p/C0cakyhvUCi/">https://www.instagram.com/p/C0cakyhvUCi/</a>	
Imágenes representativas	
Descripción	
<p>Se trata de una publicación realizada en el perfil verificado de Instagram <i>morena_partido</i>, el cuatro de diciembre del presente año, con el texto siguiente:</p> <p><i>En tan solo 25 segundos, nuestra precandidata única a la presidencia, <a href="#">@claudia shein</a>, nos cuenta cómo se disminuyó la inseguridad en la Ciudad de México cuando fue Jefa de Gobierno. Lo hicimos en CDMX, y con Morena, lo haremos en todo el país.</i></p> <p>Asimismo, se advierte un video cuya duración no se observa en pantalla, con el contenido siguiente:</p>	
Contenido	
<p><b>Voz Claudia Sheinbaum Pardo</b></p> <p><i>En 25 segundos les voy a contar como bajamos la inseguridad en la Ciudad de México. Disminuimos 58% de delitos de alto impacto y 50% homicidios. Lo hicimos con 7 nuevas preparatorias, 2 nuevas universidades, cultura y deporte para jóvenes. Aumentamos 54% el salario de la Policía, inteligencia y (sic) investigación, de 14.000 a 75.000 cámaras. Coordinación entre Fiscalía, policía y Gobierno de México. Sigamos avanzando con honestidad, resultados y amor al pueblo.</i></p> <p><b>Voz femenina en off 1:</b> Claudia Sheinbaum presidenta, por la candidatura de MORENA</p>	

De lo anterior, se advierte que:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. Se trata de una publicación realizada en el perfil verificado de MORENA en Instagram, el cuatro de diciembre del año en curso, es decir, dentro de la etapa de precampaña del Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en materia de seguridad pública y educación;
3. Del contenido del promocional, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiende por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.



<a href="https://fb.watch/oJZFgY4ntA/">https://fb.watch/oJZFgY4ntA/</a>	
<b>Imágenes representativas</b>	
<b>Descripción</b>	
Se trata de una publicación realizada en el perfil verificado de Facebook del partido político MORENA, <i>Morena Sí</i> , el cuatro de diciembre de dos mil veintitrés a las 14:07, la cual muestra el texto siguiente: <i>En tan solo 25 segundos, nuestra precandidata única a la presidencia, Claudia Sheinbaum, nos cuenta cómo se disminuyó la inseguridad en la Ciudad de México cuando fue Jefa de Gobierno. Lo hicimos en CDMX, y con Morena, lo haremos en todo el país.</i>	
Asimismo, se advierte un video una duración de treinta segundos, con el contenido siguiente:	
<b>Contenido</b>	
<b>Voz Claudia Sheinbaum Pardo</b>	
<i>En 25 segundos les voy a contar como bajamos la inseguridad en la Ciudad de México.</i>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*Disminuimos: 58% de delitos de alto impacto y 50% homicidios.  
Lo hicimos con 7 nuevas preparatorias, 2 nuevas universidades, cultura y deporte para jóvenes.  
Aumentamos 54% el salario de la Policía, inteligencia y (sic) investigación, de 14.000 a 75.000 cámaras.  
Coordinación entre Fiscalía, policía y Gobierno de México.  
Sigamos avanzando con honestidad, resultados y amor al pueblo.*

**Voz femenina en off 1:** *Claudia Sheinbaum presidenta, por la candidatura de MORENA*

De lo anterior, se advierte que:

1. Se trata de una publicación realizada en el perfil verificado de MORENA en Facebook, el cuatro de diciembre del año en curso, es decir, dentro de la etapa de precampaña del Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso.
2. Su contenido se refiere a diversos logros de gobierno de Claudia Sheinbaum Pardo, durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en materia de seguridad pública y educación;
3. Del contenido del promocional, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas y, por tanto, no se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.
4. Se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva, que contiene por candidatura del citado instituto político a la presidencia de la república.

### 3. CASO CONCRETO

Como se puso de manifiesto en el apartado de antecedentes de la presente determinación, el Partido de la Revolución Democrática solicitó que esta Comisión de Quejas y Denuncias consistiera en requerir a las partes denunciadas suspendan la difusión de los materiales cuestionados, tanto en sus perfiles de redes sociales como a través de las prerrogativas de radio y televisión de MORENA, las cuales, a dicho del quejoso, transgreden los principios de imparcialidad, y equidad en la contienda.

De la misma forma, el denunciante solicitó que en vía de **tutela preventiva**, se ordene a Claudia Sheinbaum Pardo, a MORENA y a quien resulte responsable, que se abstengan de emitir pronunciamientos que puedan configurar actos anticipados de campaña, el uso indebido tanto de la pauta que le corresponde al partido denunciado,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

el uso indebido de recursos públicos correspondientes a programas sociales, para incidir en la intención de la ciudadanía en el Proceso Electoral Federal 2023-2024.

**a) Análisis de la solicitud de medidas cautelares**

En concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias es **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada respecto a las publicaciones materia de denuncia, fundamentalmente, porque de un análisis preliminar a su contenido, **realizado bajo la apariencia del buen derecho**, no se advierte que contengan elementos o expresiones a través de las cuales se haga un llamado expreso al voto, ya sea en favor o en contra de opciones políticas concretas, por lo que se trata de manifestaciones genéricas que, en sede cautelar, deben considerarse amparadas por la libertad de expresión; y tampoco se advierte la presentación de una plataforma electoral, es decir, de propuestas concretas y específicas de planes, programas o acciones de gobierno en caso de que la denunciada resultase electa para el cargo de titular del Poder Ejecutivo Federal en el proceso electoral que se encuentra en curso.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho y del análisis preliminar al contenido denunciado, esta Comisión no advierte elementos de la entidad suficiente que puedan configurar actos anticipados de campaña, ya que no es posible advertir que las publicaciones objeto de análisis contengan 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 en el actual Proceso Electoral Federal, por lo que no se justifica su retiro de las redes sociales previamente identificadas.

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

- a. **Elemento personal:** Sí se cumple. Lo anterior ya que las publicaciones analizadas, fueron realizadas en los perfiles verificados de las redes sociales Claudia Sheinbaum Pardo y MORENA.
- b. **Elemento temporal:** Sí se cumple, puesto que, por una parte, el spot identificado como "SEGURIDAD CSH", con folio RV00980-23, fue pautado por MORENA para la etapa de precampaña del proceso electoral federal que se encuentra en curso; y las publicaciones materia de inconformidad, fueron realizadas entre el dos y el cuatro de diciembre del año en curso, es decir, previo al inicio de la etapa de campaña.
- c. **Elemento subjetivo:** No se cumple, atento a que, de la observación cuidadosa de los elementos visuales y auditivos que integran las publicaciones que se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

analizan, no se advierte expresión alguna que, de manera unívoca, explícita e inequívoca, llame a votar a favor o en contra de cualquier persona o partido, ni se plantea una plataforma electoral, con propuestas de acciones o programas de gobierno concretas y específicas.

Por otro lado, es importante no perder de vista que, en cada una de las publicaciones objetadas, así como en el spot materia de queja, se observa que el mensaje en cuestión está dirigido a militantes, simpatizantes y al Consejo Nacional de MORENA, además de precisar en un cintillo escrito, que Claudia Sheinbaum Pardo es precandidata única a la Presidencia y, de manera auditiva que contiene por la candidatura del citado instituto político.

De esta forma, si bien es cierto que la propaganda bajo análisis está alojada en plataformas públicas, lo cierto es que en cada uno de los elementos analizados se precisa con claridad el público al que se encuentra dirigido el mensaje, así como su propósito.

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

Lo anterior, es acorde con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-628/2023 y sus acumulados,<sup>21</sup> en el que se estudió un tema similar, al que originó el presente procedimiento, sostuvo, lo siguiente:

...

*En efecto, de las probanzas de autos no se desprenden mayores elementos para considerar, ni siquiera de manera preliminar, que los hechos denunciados hayan trascendido a la ciudadanía en general, pues como la propia responsable lo tiene por demostrado, estos se llevaron a cabo en lugares cerrados, con la asistencia de la militancia partidista, en las ocasiones en que el propio partido convocó, organizó y solventó con sus recursos en un esquema ordinario y no electoral, y que en todo momento se identificó al evento como dirigido a la militancia y simpatizantes, incluso en las transmisiones en redes sociales.*

---

<sup>21</sup> Consultable en [http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/REP/628/SUP\\_2023\\_REP\\_628-1302777.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2023/REP/628/SUP_2023_REP_628-1302777.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*En ese sentido, las medidas cautelares decretadas se basan en una inferencia, en una mera presunción sobre algo que podría llegar a suceder, sin tener mayores elementos para, por lo menos, plasmar la eventual inminencia del acceso de la ciudadanía a los contenidos alojados en redes y medios de comunicación en los que se reprodujeran los mensajes denunciados, lo que conduce a esta Sala Superior a sustentar que la presunción en que la responsable basó su decisión, versó sobre hechos futuros e inciertos, a partir de otros que en el mismo acuerdo consideró aparentemente lícitos.*

*Consecuentemente, no existe la factibilidad jurídica para sustentar, en sede cautelar, que los hechos denunciados puedan constituir actos anticipados de campaña, pues la propia responsable descartó la trascendencia a la ciudadanía y después asumió la supuesta posibilidad de que esta pudiera acceder al contenido denunciado, razón por lo cual decidió suspender la difusión de las publicaciones sin mayor motivación para ello y sin la existencia de elementos que dieran sustento a su decisión.*

*Por ende, **tampoco se justifica la tutela preventiva decretada respecto de la exigencia impuesta a las personas denunciadas sobre la prudencia discursiva, puesto que al no existir ni siquiera un indicio de que los hechos trascendieran a la ciudadanía, además de que las expresiones tomadas en consideración para ello, a juicio de esta Sala Superior, no constituyen actos anticipados de campaña.***

*Al respecto, cabe recordar que esta Sala Superior ha considerado que **solo las manifestaciones explícitas e inequívocas, y sus equivalentes funcionales pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña. Además, también se ha establecido que la sola manifestación de la intención de aspirar a un cargo público no configura una infracción por actos anticipados de campaña, pues, en principio, no implica por sí misma un acto de promoción, sino que se requiere que ello vaya acompañado de la solicitud de voto de forma explícita o inequívoca.***

*Es así que del análisis de las expresiones consideradas por la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, no se advierte una manifestación de solicitud de voto a favor o en contra de una opción política, ni tampoco un equivalente funcional.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

***No se deja de lado que, en el caso, existen expresiones de naturaleza política propia de los discursos partidistas en las que se externó el deseo de darle continuidad a un proyecto y se hace referencia a diversos logros de gobierno, pero también lo es, que no se hacen solicitudes expresas o veladas de voto a favor o en contra.***

***Además, esta Sala Superior ha sostenido que la inclusión de programas sociales no necesariamente constituye actos anticipados de campaña, porque para ello es necesario que se haga un llamamiento expreso de solicitud del voto a favor de una candidatura o que se difunda una plataforma electoral.***

***De esa forma, preliminarmente se concluye que las expresiones consideradas por la responsable para decretar la tutela preventiva en la vía de la prudencia discursiva, parten de expresiones que, a juicio de esta Sala Superior, carecen de una notoria y evidente connotación electoral, dado que, en modo alguno, se advierten indicios de que se hiciera un llamado de forma expresa al voto, se posiciona a favor y en contra de opciones políticas o bien, se promueve su postulación.***

***Lo anterior, máxime que los mensajes fueron dirigidos específicamente a la militancia sin que haya indicios que la ciudadanía tuviera acceso a ellos, por lo que, en apariencia del buen derecho, es de concluir que las expresiones corresponden a las actividades relacionadas con la normatividad interna de Morena, en ejercicio de su derecho de autoorganización y determinación, y son acordes con los fines partidistas en la medida que su objetivo es organizarse al interior mediante recorridos o la creación de órganos internos.***

...

*Énfasis añadido*

En este sentido, por cuanto a la difusión de las publicaciones objeto de estudio en los perfiles de redes sociales de Claudia Sheinbaum Pardo y MORENA, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, desde una perspectiva preliminar, no actualizan un riesgo grave o inminente de lesión a los principios rectores del proceso electoral, lo anterior es así, ya que de las publicaciones que se analizan no se advierte de manera clara o evidente una violación a la normativa electoral, aunado a que al ser difundidos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

en redes sociales se requiere un acto volitivo para su consulta, al ser un medio pasivo de comunicación.

Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.

De la misma forma, en cuanto al spot materia de cuestionamiento, como antes quedó dicho, no se advierten elementos que pudieran conducir a estimar que se cumple con el factor subjetivo de los actos anticipados de campaña, aunado a que el propio audiovisual precisa el público al que se encuentra dirigido, de modo que no se advierte algún elemento evidentemente ilegal o que ponga en riesgo la equidad en el proceso electoral federal en curso, de manera que no resulta necesario ni proporcional ordenar la suspensión de sus transmisiones, siendo igualmente improcedente la solicitud realizada.

No pasa desapercibido para esta Comisión que el quejoso señaló de manera expresa la supuesta ilegalidad de las referencias relacionadas con programas sociales de diversos órdenes de gobierno, así como supuestos logros obtenidos por Claudia Sheinbaum Pardo durante su gestión como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México; sin embargo, como antes quedó precisado, acorde con los criterios sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que la mención de programas sociales configure la realización de actos anticipados de campaña, es necesario que se acompañe de un llamamiento expreso o de una solicitud del voto a favor de una candidatura o que se difunda una plataforma electoral, lo que, como se razonó en párrafos anteriores, no sucede en el caso particular.

Asimismo, respecto a la supuesta vulneración al principio de neutralidad, se debe recordar que dicha prohibición contenida en el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución federal, está dirigida a los servidores públicos, a fin de prevenir que sus acciones incidan en la equidad en la contienda entre los partidos políticos, destacando



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que, en el caso, aun cuando Claudia Sheinbaum Pardo fue Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, al momento en que se realizaron las publicaciones y se pautó el spot denunciado —y en la actualidad— no guarda el carácter de persona del servicio público.

Finalmente, respecto al presunto uso indebido de recursos públicos en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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

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

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

**b) Análisis de la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.**

Como se refirió previamente, el denunciante solicitó que, en vía de **tutela preventiva**, se ordene a Claudia Sheinbaum Pardo, a MORENA y a quien resulte responsable, que se abstengan de emitir pronunciamientos que puedan configurar actos anticipados de campaña, el uso indebido tanto de la pauta que le corresponde al partido denunciado, el uso indebido de recursos públicos correspondientes a programas sociales, para incidir en la intención de la ciudadanía en el Proceso Electoral Federal 2023-2024..



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al respecto esta Comisión considera **improcedente** su dictado pues, en términos de lo analizado en el apartado previo, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte una evidente ilegalidad respecto a los materiales denunciados, aunado a que se trata de hechos futuros de realización incierta.

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

Lo anterior es así, porque las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que, si bien es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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

- 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 considerada preliminarmente ilegal, de manera que, 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el caso, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los hechos objeto de denuncia, no se desprende indicio alguno de la realización de actos evidentemente ilegales por parte de los denunciados, por lo que no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de posibles actos contraventores de la normativa electoral, en ese sentido no es posible dictar medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.

Por último, es importante precisar que los razonamientos expuestos a lo largo de la presente determinación 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, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para 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, párrafo 1, inciso b) 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, 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.** Es **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, respecto de las publicaciones de internet difundidas por Claudia Sheinbaum Pardo y Morena; así como del spot de televisión denominado “SEGURIDAD CSH”, con folio RV00980-23, que fueron materia de la presente determinación, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado 3, inciso a)**, de este acuerdo.

**SEGUNDO.** Es **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por el Partido de la Revolución Democrática, respecto



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de las publicaciones de internet difundidas por Claudia Sheinbaum Pardo y Morena; así como del spot de televisión denominado “SEGURIDAD CSH”, con folio RV00980-23, que fueron materia de la presente determinación, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado 3, inciso b)**, de este acuerdo.

**TERCERO.** 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.

**CUARTO.** En términos de su considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión 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 Sexagésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciséis de diciembre 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**