



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 ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO, SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE, POR LA SUPUESTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña Y Campaña, PROMOCIÓN PERSONALIZADA, USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024, EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO DE SALA DICTADO EN EL EXPEDIENTE SUP-AG-421/2023.**

Ciudad de México, a diez de enero de dos mil veinticuatro.

### **ANTECEDENTES**

**I. Denuncias y solicitud de medidas cautelares.** El ocho de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió escrito de queja firmado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo Local de este Instituto en Nuevo León, a través de los cuales denunció el **presunto uso indebido de tiempos de radio y televisión, así como actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y violación a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda**, atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, precandidato a la presidencia de la República y a quien resulte responsable, derivado de la asistencia y manifestaciones realizadas en un evento celebrado el uno de diciembre de dos mil veintitrés en el Macro Centro Comunitario San Bernabé, el cual fue difundido en redes sociales Tik Tok y YouTube de los medios de comunicación digital Latinus y Portal New's, respectivamente, así como en la cuenta de Instagram de la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León, con la finalidad de obtener una clara ventaja del denunciado, en su calidad de precandidato a la Presidencia de la República, de cara al proceso electoral federal 2023-2024.

Asimismo, solicitó medidas cautelares a fin de que *se retire el video denunciado, ya que como se expresó el denunciado está realizando actos que contravienen la legislación electoral.*

**II. Registro, incompetencia e instrumentación de acta circunstanciada.** El ocho de diciembre de dos mil veintitrés, se ordenó el registro de la queja mencionada con como un cuaderno de antecedentes con el número **UT/SCG/CA/PAN/JL/NL/236/2023.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Asimismo, se determinó que esta autoridad electoral nacional no tenía **competencia** para conocer de los hechos denunciados puesto que se trataba de infracciones que se atribuyen a Samuel Alejandro García Sepúlveda en su calidad de Gobernador de Nuevo León, de ahí que únicamente podría impactar o incidir en la elección local que se desarrolla en dicha entidad, de ahí que se consideró procedente que conociera el Organismo Público Local de Nuevo León.

**III. Acuerdo dictado en el expediente SUP-AG-421/2023.** Mediante acuerdo de veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el asunto general identificado con la clave **SUP-AG-421/2023** se determinó:

“...

**Caso concreto.**

*En el caso, el Instituto Nacional Electoral consideró que es incompetente para conocer de los hechos que constituyen la materia de la queja, derivada de la realización de un evento abierto al público, celebrado el primero de diciembre de este año, en el Macro Centro Comunitario San Bernabé del Estado de Nuevo León, aparentemente organizado por el Gobernador y la Secretaría de Igualdad e Inclusión de dicha entidad, en el cual aparentemente el denunciado realizó manifestaciones relacionadas con su campaña como precandidato a la Presidencia de la República, y que además, fue publicado en las redes sociales Instagram, y Tiktok y fijado en la plataforma YouTube.*

*Lo anterior, pues en consideración de la autoridad electoral federal, las presuntas infracciones que se atribuyen al denunciado únicamente tienen incidencia en el ámbito local, porque éstas no tendrían impacto en el proceso electoral federal ni se cometieron a través de radio y televisión.*

*Asimismo, señala que la presunta vulneración a los principios de equidad e imparcialidad, actos anticipados de campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos se encuentra debidamente regulada por la legislación electoral local y el Organismo Público local de Nuevo León.*

*En tal sentido, contrario a lo razonado por el INE, este órgano jurisdiccional considera que en el caso se actualiza su competencia para conocer de la queja que dio origen al presente medio de impugnación, atendiendo a que se trata de conductas presuntamente infractoras que se imputan al gobernador de Nuevo León, relacionadas con violaciones al artículo 134 constitucional párrafos séptimo y octavo, así como a los principios de equidad y de imparcialidad, las cuales, al estar vinculadas con un proceso electoral federal, no tienen una incidencia acotada a un ámbito estatal.*

*Así, como se advierte del marco jurídico aplicable, el uso indebido de recursos públicos y la prohibición de la propaganda personalizada, en relación con el principio de imparcialidad y equidad en la contienda son valores que deben preservarse por las autoridades electorales, más allá de los procesos comiciales.*



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*Al respecto, es preciso señalar que en diversos precedentes esta Sala Superior ha establecido que la competencia para conocer de procedimientos sancionadores no se determina a partir de la territorialidad del sujeto denunciado. Es decir, la competencia no se establece en función del ámbito territorial al cual éste se vincula, pues lo relevante es la conducta que se le atribuye y la contienda que impacta.*

*En ese tenor, esta Sala Superior considera que, en el caso, dado que la denuncia versa sobre hechos que involucran la probable violación a las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución General en el marco de un proceso electoral federal, debe ser el Instituto Nacional Electoral quien conozca y resuelva la controversia en plenitud de atribuciones.*

*Ello, atendiendo a que no se cumple con el criterio de territorialidad, porque, si bien la persona denunciada es el gobernador de una entidad federativa cuyo ámbito de responsabilidad es local, los actos denunciados no se encuentran acotados a esa demarcación específica, ni se advierte un impacto directo y exclusivo en el proceso electoral local; aunado a que las conductas infractoras se encuentran relacionadas con la presunta utilización de recursos públicos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y equidad con un posible impacto en una contienda federal, así como promoción personalizada con base en lo que establece la legislación federal.*

*De ahí que la autoridad local no tendría competencia para analizar y en su caso sancionar conductas presuntamente infractoras de preceptos federales cometidos por el denunciado en su carácter de precandidato a la presidencia de la República, al no existir una conducta que pueda ser acotada al ámbito de su jurisdicción.*

*En el contexto descrito y por las cuestiones expuesta, esta Sala Superior considera que el Instituto Nacional Electoral debe asumir competencia y conocer de la denuncia que dio origen al presente medio de impugnación. Sin que ello implique prejuzgar sobre la actualización de las infracciones denunciadas y con independencia de que durante la instrucción de la denuncia puedan surgir elementos de los cuales se desprendan indicios que, por causas supervenientes, actualicen la competencia en el trámite del procedimiento a favor de otra autoridad.*

**ACUERDA**

**PRIMERO.** *La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer y sustanciar la queja.*

**SEGUNDO.** *Previa copia certificada que obre en el expediente, remítanse las constancias originales que integran el presente asunto a la referida autoridad, para que determine lo que en Derecho proceda*

...“

**IV. Registro de la queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares.** De conformidad con el acuerdo dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-AG-421/2023, mediante proveído de dos de enero de este año,



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

se registró la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional como un procedimiento especial sancionador a las cuales les correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/OPL/L/3/PEF/394/2024**, asimismo, se reservó su admisión y el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares consistentes en:

- Instrumentar acta circunstanciada para hacer constar el contenido de las publicaciones denunciadas.
- Requerimiento a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León.
- Requerimiento a la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León.
- Requerimiento al partido Movimiento Ciudadano.

**V. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.** Mediante proveído de nueve de enero del año en curso, se determinó desechar la denuncia por lo que, respecto del presunto uso indebido de los tiempos de radio y televisión, ya que del análisis del escrito de queja, no se advirtieron indicios de que el video denunciado se haya transmitido en algún canal de televisión.

Asimismo, se determinó admitir a trámite la denuncia respecto a los demás hechos denunciados, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

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

**PRIMERO. COMPETENCIA.**

La 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, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los artículos 459, párrafo 1, inciso b); y 470, párrafo 1, 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 vinculado a un proceso electoral federal, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 8/2016, de rubro *COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO*, así como la Tesis XXV/2012, de rubro *ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL*.

Asimismo, se actualiza la competencia de esta autoridad electoral nacional debido a que los hechos denunciados, se encuentran relacionados con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 que se encuentra en curso y se apegan a las hipótesis previstas en el artículo 470, párrafo 1, incisos b) y c); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, dictó acuerdo en el asunto general identificado con la clave de expediente SUP-AG-421/2023, en la que determinó que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto es competente para conocer de la presunta utilización de recursos públicos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y equidad con un posible impacto en una contienda federal, así como promoción personalizada atribuidos a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León, al tenor siguiente:

“ ...

### **Caso concreto.**

... ”

*En tal sentido, contrario a lo razonado por el INE, este órgano jurisdiccional considera que en el caso se actualiza su competencia para conocer de la queja que dio origen al presente medio de impugnación, atendiendo a que se trata de conductas presuntamente infractoras que se imputan al gobernador de Nuevo León, relacionadas con violaciones al artículo 134 constitucional párrafos séptimo y octavo, así como a los principios de equidad y de imparcialidad, las cuales, al estar vinculadas con un proceso electoral federal, no tienen una incidencia acotada a un ámbito estatal.*

*Así, como se advierte del marco jurídico aplicable, el uso indebido de recursos públicos y la prohibición de la propaganda personalizada, en relación con el principio de imparcialidad y*



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*equidad en la contienda son valores que deben preservarse por las autoridades electorales, más allá de los procesos comiciales.*

*Al respecto, es preciso señalar que en diversos precedentes esta Sala Superior ha establecido que la competencia para conocer de procedimientos sancionadores no se determina a partir de la territorialidad del sujeto denunciado. Es decir, la competencia no se establece en función del ámbito territorial al cual éste se vincula, pues lo relevante es la conducta que se le atribuye y la contienda que impacta.*

*En ese tenor, esta Sala Superior considera que, en el caso, dado que la denuncia versa sobre hechos que involucran la probable violación a las prohibiciones previstas en el artículo 134 de la Constitución General en el marco de un proceso electoral federal, debe ser el Instituto Nacional Electoral quien conozca y resuelva la controversia en plenitud de atribuciones.*

*Ello, atendiendo a que no se cumple con el criterio de territorialidad, porque, si bien la persona denunciada es el gobernador de una entidad federativa cuyo ámbito de responsabilidad es local, los actos denunciados no se encuentran acotados a esa demarcación específica, ni se advierte un impacto directo y exclusivo en el proceso electoral local; aunado a que las conductas infractoras se encuentran relacionadas con la presunta utilización de recursos públicos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y equidad con un posible impacto en una contienda federal, así como promoción personalizada con base en lo que establece la legislación federal.*

*De ahí que la autoridad local no tendría competencia para analizar y en su caso sancionar conductas presuntamente infractoras de preceptos federales cometidos por el denunciado en su carácter de precandidato a la presidencia de la República, al no existir una conducta que pueda ser acotada al ámbito de su jurisdicción.*

*En el contexto descrito y por las cuestiones expuesta, esta Sala Superior considera que el Instituto Nacional Electoral debe asumir competencia y conocer de la denuncia que dio origen al presente medio de impugnación. Sin que ello implique prejuzgar sobre la actualización de las infracciones denunciadas y con independencia de que durante la instrucción de la denuncia puedan surgir elementos de los cuales se desprendan indicios que, por causas supervenientes, actualicen la competencia en el trámite del procedimiento a favor de otra autoridad.*

**ACUERDA**

**PRIMERO.** *La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer y sustanciar la queja.*

**SEGUNDO.** *Previa copia certificada que obre en el expediente, remítanse las constancias originales que integran el presente asunto a la referida autoridad, para que determine lo que en Derecho proceda*

...“

**Pruebas ofrecidas por la parte denunciante:**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

1. **La técnica y documental pública**, consistente en la solicitud a esta autoridad para que verifique y certifique el contenido de las páginas de internet descritas en la queja.
2. **La instrumental de actuaciones**, consistente en las constancias que integran este en el expediente en lo que resulte favorable a sus intereses.
3. **La presuncional en su doble aspecto legal y humana**, consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados.

### Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **La documental pública**, consistente en la certificación de los enlaces electrónicos contenidos en el escrito de queja.
2. **La documental privada**, consistente en el oficio MC-INE-013/2024, a través del cual el representante del partido Movimiento Ciudadano informó que:
  - El evento denunciado se realizó el uno de diciembre de dos mil veintitrés en el Macro Centro Comunitario San Bernabé.
  - Que consistió en un encuentro con las mujeres Poder Rosas.
  - Samuel Alejandro García Sepúlveda acudió en su carácter de Gobernador de Nuevo León y no con algún carácter en representación de ese instituto político.
  - El partido Movimiento Ciudadano no organizó el evento denunciado y tampoco fue invitado a participar en él.
3. **Documental pública**, consistente en el escrito firmado por el Consejero Jurídico del Gobernador de Nuevo León, a través del cual informó, que:
  - El evento denunciado se llevó a cabo el uno de diciembre de dos mil veintitrés en el Centro Comunitario San Bernabé, con las mujeres Poder Rosas que forman parte de la Nueva Ruta en programas como Hambre Cero el cual está a cargo de la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León,
  - Samuel Alejandro García Sepúlveda acudió al evento denunciado en su carácter de Gobernador de Nuevo León.
  - Samuel Alejandro García Sepúlveda tenía licencia para separarse del cargo de gobernador del periodo comprendido del dos de diciembre de dos mil veintitrés al dos de junio de dos mil veinticuatro, no obstante, no hizo uso de ella, dejando de lado sus aspiraciones personales para contender por la Presidencia de la República.
  - El evento denunciado fue de carácter administrativo y no proselitista.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**4. Documental pública**, consistente en el oficio SII/DJ/04/2024, firmado por el Director Jurídico de la Oficina de la Secretaría de Igualdad e Inclusión, a través del cual informó, que:

- El evento denunciado fue organizado por la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León.
- Se realizó la Estación de Servicio a las mujeres inscritas en diversos programas de esa dependencia, como parte de la atención que se da en La Ruta Nueva, sistema de atención integral.
- El evento denunciado se realizó el uno de diciembre de dos mil veintitrés, en el Macro Centro Comunitario Cultural y Deportivo San Bernabé, en un horario de 16:00 a 17:30 horas y contó con la presencia de 1,554 personas aproximadamente.
- Las estaciones de servicio son una serie de espacios de atención que la Secretaría de Igualdad e Inclusión lleva a cabo de manera continua para acercar la oferta integral de trámites y servicios gubernamentales para las personas en situación de vulnerabilidad.
- La participación de la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León en el evento denunciado fue de carácter institucional.
- Las personas que participaron en el evento denunciado fue la Secretaria de Igualdad e Inclusión de Nuevo León, Samuel Alejandro García Sepúlveda y la entonces Titular de Amar a Nuevo León.
- No se realizó erogación de recursos públicos para realizar el evento ya que se hizo con insumos de la citada dependencia.
- Que la cuenta de la red social Instagram, donde se aloja una publicación denunciada es administrada por la Dirección de Comunicación Social de dicha dependencia.
- La finalidad de la publicación fue compartir la Estación de Servicio que se realizó el uno de diciembre de dos mil veintitrés y se publicó como parte de las actividades de la Dirección de Comunicación Social de esa dependencia.
- El Macro Centro Comunitario San Bernabé depende de dicha Secretaría por lo que no fue necesario solicitar autorización para su utilización.

### Conclusiones Preliminares

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

1. El evento denunciado se realizó el uno de diciembre de dos mil veintitrés en el Macro Centro Comunitario San Bernabé.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

2. En el evento denunciado participaron Samuel Alejandro García Sepúlveda en su calidad de gobernador de Nuevo León, así como las Titulares de la Secretaría de Igualdad e Inclusión y de Amar a Nuevo León.
3. Se trató de un encuentro con mujeres inscritas en diversos programas sociales de la Secretaría de Igualdad e Inclusión.
4. El evento fue organizado por la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León como parte de sus actividades.
5. La Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León no erogó algún recurso para la realización del evento, ni para la contratación del Macro Centro Comunitario San Bernabé, ya que depende de esa institución.
6. El Congreso de Nuevo León otorgó licencia a Samuel Alejandro García Sepúlveda como gobernador de Nuevo León del dos de diciembre de dos mil veintitrés al dos de junio de dos mil veinticuatro, sin embargo, dicho servidor público decidió no hacer uso de la misma, abandonando sus aspiraciones para ser precandidato a la presidencia de la República.
7. A partir del veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, Samuel Alejandro García Sepúlveda reasumió sus funciones como Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León<sup>1</sup>.

### 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

---

<sup>1</sup> En términos de lo establecido en el “ACUERDO DEL CUAL SE REASUMEN FUNCIONES EN CALIDAD GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO NUEVO LEÓN, publicado en el Periódico Oficial del estado de Nuevo León el 28 de noviembre de dos mil veintitrés.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.*<sup>2</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

#### Actos anticipados de precampaña y campaña

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

---

<sup>2</sup> [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Artículo 41.-

...

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

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

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

...

## Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

### Artículo 3.

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

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

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

...

### Artículo 211.

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

...

### Artículo 226.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.*

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

...

**Artículo 242.**

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

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

...

**Artículo 445.**

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

*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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de la ciudadanía, a favor 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>3</sup>

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

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

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

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

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

---

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



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

- Los actos anticipados de precampaña son aquellos que se realizan bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

el inicio de las precampañas, **que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.**

- Los actos de precampaña se definen como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que 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 candidata o candidato a un cargo de elección popular.**
- Propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular **con el propósito de dar a conocer sus propuestas.**
- El mensaje en las precampañas debe estar dirigido exclusivamente a las y los militantes o simpatizantes del instituto político y no debe haber **llamamientos al voto.**
- Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- El elemento subjetivo tiene el propósito fundamental de **presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a una candidatura para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.**
- Los actos de precampaña y/campaña, en principio se actualizan, **a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura.**

Al respecto la Sala Superior en los **SUP-REP-498/2023 y acumulados y SUP-REP-626/2023** estableció diversos parámetros para la adopción de medidas cautelares, cuando se denuncien presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, en cuyos casos la autoridad competente debe valorar los actos denunciados para identificar si, de manera preliminar, se surten los siguientes supuestos:

**1) Resulta evidente que se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de la infracción** (aparición del buen derecho), y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**2) Existe un riesgo inminente** de que, en el contexto, los actos puedan afectar, de manera irreparable, el principio de equidad en la contienda (peligro en la demora).

De lo contrario, el dictado de una medida cautelar, en estos casos, implicaría una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

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

Asimismo, señaló que conforme al artículo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como los diversos precedentes de la Sala Superior, los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan cuando concurren los elementos<sup>4</sup>: **personal, temporal y subjetivo**.

**El elemento personal** se refiere a la identificación de quién realiza el acto y si corresponde al destinatario de la norma. Los sujetos que pueden incurrir en esta infracción son los partidos políticos, las y los candidatos, precandidatos o aspirantes a alguna candidatura, y se considera que se actualiza el elemento cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al sujeto.

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

Finalmente, respecto al elemento **subjetivo**, este se refiere a la finalidad que persiguen las manifestaciones. **Es necesario que se revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido**; de publicar una plataforma electoral, o de posicionar a alguien con el fin de obtener una precandidatura o candidatura.

Respecto al referido elemento, la Sala Superior ha considerado que solo las manifestaciones explícitas e inequívocas, y sus equivalentes funcionales, pueden

---

<sup>4</sup> Véase el expediente SUP-REP-574/2022.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

llegar a configurar actos anticipados de campaña.<sup>5</sup> Además, se debe valorar si las expresiones trascendieron al conocimiento de la ciudadanía y si, valoradas en su contexto, pueden afectar la equidad en la contienda.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, la Sala Superior señaló que, conforme a la Jurisprudencia 2/2023 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA**, es importante identificar variables contextuales de los actos denunciados, como lo son el tipo de audiencia a que se dirige el mensaje, en donde es relevante si este es dirigido a la ciudadanía en general o a la militancia y simpatizantes.

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

Además, precisó que **la sola manifestación de la intención de aspirar a un cargo público** no configura una infracción por actos anticipados de precampaña o campaña, pues, en principio, no implica por sí misma un acto de promoción, sino que se requiere que esta vaya acompañada de la solicitud de voto de forma explícita o inequívoca.<sup>7</sup>

### **Promoción personalizada**

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

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 4/2018 de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)**. Así como los criterios desarrollados en el SUP-REC-803/2021.

<sup>6</sup> 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**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

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

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:<sup>9</sup>

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva

<sup>8</sup> SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

<sup>9</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y

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

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

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior<sup>10</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichas personas funcionarias en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la

---

<sup>10</sup> Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.<sup>11</sup>

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

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...]

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

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

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

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

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental– también al **deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales** de la ciudadanía a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as a cargos de

<sup>11</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

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>12</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

<sup>12</sup> Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

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

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

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

- a. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata 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>13</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

---

<sup>13</sup> Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas del 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.

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 los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de personas servidoras públicas en el periodo de campañas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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/a.

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

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por personas del servicio público 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>14</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>15</sup>.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares<sup>16</sup>.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

<sup>15</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>16</sup> Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

<sup>17</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 servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad<sup>18</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 persona al servicio público.

En consecuencia, las autoridades electorales deben hacer un análisis ponderado y diferenciado **atendiendo al nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar dependiendo de las facultades**, la capacidad de decisión, el nivel de mando, el personal a su cargo y jerarquía que tiene cada persona servidora pública, en el caso, las y los integrantes del **Poder Legislativo**, como órgano encargado de la discusión y aprobación de los proyectos de ley o decretos presentados en diversas materias, en el marco histórico-social, dicho poder es identificado como órgano principal de representación popular, que si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatas y candidatos independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

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

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

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 los

---

<sup>18</sup> Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 al 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 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 del 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>19</sup>

### **Libertad de expresión en Internet**

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.

---

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



INSTITUTO NACIONAL 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>20</sup>
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e información 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 sobre Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a 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>21</sup>.
- Internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el contexto del proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que los hacen distintos respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de las y los usuarios, lo cual hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación como la televisión, el radio o los periódicos.
- **Las características particulares de 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>22</sup>.**

---

<sup>20</sup> Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

<sup>21</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/66/290, 10 de agosto de 2011, párr. 10.

<sup>22</sup> Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

- Cualquier usuario/a encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador<sup>23</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>24</sup>.

Bajo la misma premisa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala lo siguiente:

- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que las y 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<sup>25</sup>.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que, la Sala Regional Especializada del TEPJF<sup>26</sup>, ha sostenido, en diversas resoluciones, que la propaganda electoral alojada en una página correspondiente a una red social de Internet se debe analizar en un contexto de tutela de los principios y valores democráticos que deben regir en las elecciones.

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

---

<sup>23</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>24</sup> Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas electorales políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65.

<sup>25</sup> Disponible en la dirección electrónica: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0542-2015.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0542-2015.pdf). p. 34.

<sup>26</sup> SRE-PSC-268/2015, SRE-PSC-274/2015, SRE-PSC-283-2015, SRE-PSC-285-2015, SRE-PSC-288/2015 y SRE-PSC-8/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 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>27</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 persona usuaria 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

---

<sup>27</sup> Véase SUP-REP-542/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

servidoras 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.

## 2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Como se precisó previamente, el quejoso solicita como medidas cautelares lo siguiente:

- *Se retire el video denunciado, ya que como se expresó el denunciado está realizando actos que contravienen la legislación electoral.*

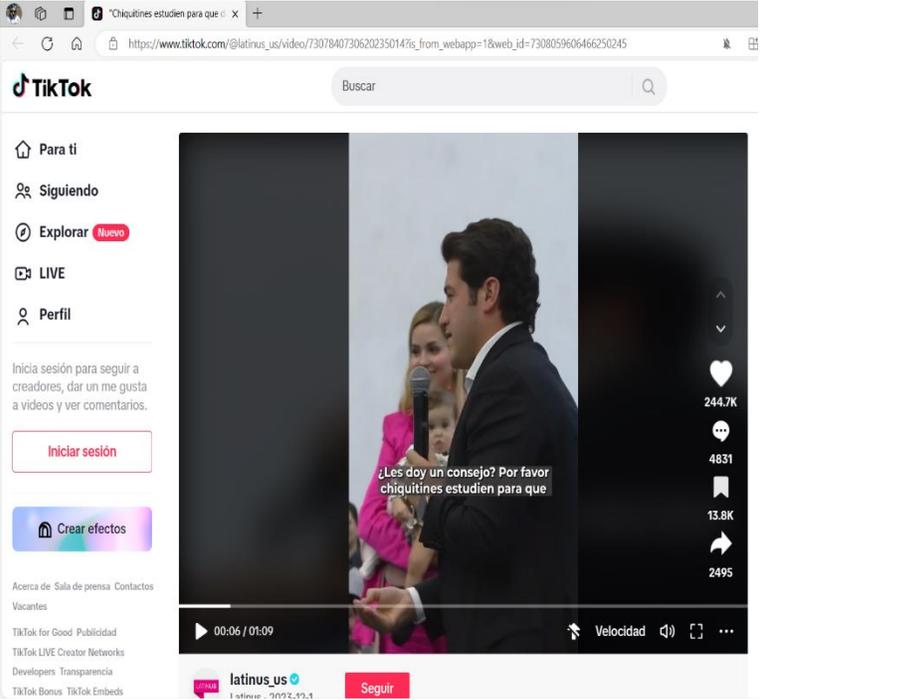
### A. Retiro de publicaciones denunciadas alojadas en redes sociales de medios de comunicación digital.

Las publicaciones denunciadas por el quejoso son al tenor siguiente:

1. <a href="https://www.youtube.com/shorts/IM-BqAEz9LA">https://www.youtube.com/shorts/IM-BqAEz9LA</a>	
<p><b>Imagen representativa</b></p>	<p><b>Contenido del video</b></p> <p><i>“¿Les doy un consejo? Por favor chiquitines estudien para que de grandes no sean diputados del PRI y del PAN. Qué vergüenza, Martha. Los diputados del PRI y del PAN la volvieron a “cajetear”, ¡qué oso! Porque en cinco horas, en cinco, son las seis, bueno en seis. Adivinen a dónde voy... ¿A ver a dónde voy, compa?</i></p> <p><i>Público: ¡Presidente!</i></p> <p><i>A la presidencia de la República, vamos a ganar, eh.</i></p> <p><i>Y los diputados del PRI y el PAN dijeron: de aquí somos, le vamos a quitar la gubernatura para seguir....”</i></p>
<p>Se hace constar que la liga corresponde a la red social YouTube del usuario “Portal New’s, @portalnews978”, en donde se lee: “Chiquitines estudien para que de grandes no sean diputados del PRI y del PAN”: Samuel García”, en las referencias “219 me gusta”, “8,642 vistas” publicado el día “1 dic 2023”, en donde se observa un video con duración de cincuenta y nueve segundos;</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

<p>2. <a href="https://www.tiktok.com/@latinus_us/video/7307840730620235014?is_from_webapp=1&amp;sender_device=pc&amp;web_id=7308059606466250245">https://www.tiktok.com/@latinus_us/video/7307840730620235014?is_from_webapp=1&amp;sender_device=pc&amp;web_id=7308059606466250245</a></p> <p>3. <a href="https://www.tiktok.com/@latinus_us/video/7307840730620235014?lang=es">https://www.tiktok.com/@latinus_us/video/7307840730620235014?lang=es</a></p>	
<p>Imagen representativa</p> 	<p>Contenido del video</p> <p><i>“¿Les doy un consejo? Por favor chiquitines estudien para que de grandes no sean diputados del PRI y del PAN. Qué vergüenza, Martha. Los diputados del PRI y del PAN la volvieron a “cajetear”, ¡qué oso! Porque en cinco horas, en cinco, son las seis, bueno en seis. Adivinen a dónde voy... ¿A ver a dónde voy, compa?</i></p> <p><i>Público: ¡Presidente!</i></p> <p><i>A la presidencia de la República, vamos a ganar, eh.</i></p> <p><i>Y los diputados del PRI y el PAN dijeron: de aquí somos, le vamos a quitar la gubernatura para seguir robando, pero como el “Chavo del 8”, no contaban con mi astucia y les volvimos a ganar.”....”</i></p>
<p>Esta publicación se encuentra en la red social “Tik Tok”, publicada por el usuario “latinus_us”, con los siguientes datos 244.7 likes, 4831 comentarios, 2495 veces compartidas; consiste en un video tiene una duración de un minuto con nueve segundos.</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Respecto de dichas publicaciones, las cuales se encuentran alojadas en las cuenta de YouTube y TikTok de los **medios de comunicación digital Portal New's y Latinus\_us**, debe señalarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2015, señaló que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en la Observación General Número 34, reconoció que en la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de blogs y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en internet o en otros medios; y que en la Opinión Consultiva 8/85 de Colegiación Obligatoria de Periodistas, que el periodista profesional, es una persona que ha decidido ejercer la libertad de expresión de modo "continuo, estable y remunerado.

En efecto, tomando en consideración lo establecido por los artículos 6, párrafo primero y segundo, en relación con el artículo 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos constitucionalmente previstos y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, pues sólo mediante la garantía de las libertades de expresión e información, las sociedades pueden contar con elementos para la toma de decisiones individuales y colectivas de manera efectiva.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>28</sup> ha establecido que **la protección al ejercicio periodístico directamente se refiere al cuidado del periodista, pero, a la vez, implícitamente también a la protección amplia y plena de su labor**, de manera que no sólo los periodistas y la actividad que realizan directa y unilateralmente en determinadas editoriales o publicaciones deben ser protegidas, sino también gozan de protección las entrevistas, diálogos o los paneles, que tengan lugar con la interacción de los ciudadanos.

Por lo anterior, desde una perspectiva preliminar, esta Comisión considera **improcedente** la solicitud de medidas cautelares solicitada, toda vez que se considera que las publicaciones denunciadas forman parte del quehacer periodístico de los referidos medios de comunicación y, por tanto, no se justifica su retiro.

### **B. Publicación en la red social de la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León.**

La publicación señalada por el denunciado es la siguiente:

<sup>28</sup> Véase SUP-REP-190/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

[https://www.instagram.com/p/C0VbTWFMyeo/?img\\_index=4](https://www.instagram.com/p/C0VbTWFMyeo/?img_index=4)

**Imagen representativa:**

**Contenido de la publicación:**

“Hoy nuestro gobernador [@samuelgarcias](#), acompañado de [@marianardzcantu](#) de Amar a Nuevo León y nuestra secretaria [@marthaherreranl](#), estuvieron presentes en el Macro Centro Comunitario San Bernabé donde se llevó a cabo un encuentro con todas las mujeres PoderRosas que forman parte de [#LaNuevaRuta](#) en nuestros programas como: Hambre Cero, Impulso a Cuidadoras, Jefas de Familia y Personas con Discapacidad.

Además de que se instaló una Estación de Servicio Público que brindó servicios médicos como: odontología, chequeos de glucosa, así como registro a nuestros programas integrales”.

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- ❖ La publicación denunciada fue realizada en la cuenta [igualdadnl](#) de la red social Instagram de la Secretaría de Igualdad e Inclusión de Nuevo León, el uno de diciembre de dos mil veintitrés.
- ❖ La publicación se encuentra acompañada del siguiente mensaje: “Hoy nuestro gobernador [@samuelgarcias](#), acompañado de [@marianardzcantu](#) de Amar a Nuevo León y nuestra secretaria [@marthaherreranl](#), estuvieron presentes en el Macro Centro Comunitario San Bernabé donde se llevó a cabo un encuentro con todas las mujeres PoderRosas que forman parte de [#LaNuevaRuta](#) en nuestros programas como: Hambre Cero, Impulso a Cuidadoras, Jefas de Familia y Personas con Discapacidad. Además de que se instaló una Estación de Servicio Público que brindó servicios médicos como: odontología, chequeos de glucosa, así como registro a nuestros programas integrales”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por lo que hace a la anterior publicación, en concepto de esta Comisión de Quejas y Denuncias es **improcedente** la medida cautelar solicitada, con base en las siguientes razones y fundamentos:

Se estima que, en esta sede cautelar la aludida publicación se trata de un ejercicio del derecho a la libertad de expresión, pues, en todo caso, la licitud o ilicitud de la conducta denunciada, será determinada al resolverse el fondo del asunto.

En este sentido, es claro que la difusión de la publicación objeto de estudio, en el perfil referido de la red social Instagram, desde una perspectiva preliminar, no actualiza un riesgo grave o inminente a los principios rectores del proceso electoral, lo anterior es así, ya que de la publicación que se analiza no se advierte de manera clara o evidente una violación a la normativa electoral, aunado a que al ser difundida 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 las y 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.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que, en sede cautelar, no se advierte **la existencia de urgencia o peligro en la demora** que justifique el dictado de una medida cautelar como la solicitada, ya que, como se precisó previamente, es un hecho público que Samuel Alejandro García Sepúlveda ya no ostenta la calidad de precandidato a la presidencia de la República al haber reasumido funciones como Gobernador, desde el veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés, es decir, en fecha anterior a la realización del evento denunciado.

Lo cual se corrobora con la respuesta proporcionada por el Consejero Jurídico del Gobernador y por la Secretaria de Igualdad e Inclusión, ambos de Nuevo León, quienes refirieron que Samuel Alejandro García Sepúlveda acudió al evento denunciado en su calidad de gobernador de la citada entidad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

### **3. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS Y VULNERACIÓN A PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD.**

Asimismo, respecto a que los hechos denunciados que a juicio del quejoso actualizan el probable uso indebido de recursos públicos y la presunta vulneración a los principios de imparcialidad y equidad de la contienda en el proceso electoral federal actualmente en curso, atribuida Samuel Alejandro García Sepúlveda, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

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

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

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

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

### **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/OPL/NL/3/PEF/394/2024

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Acción Nacional en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartados A y B**, de la presente determinación.

**SEGUNDO.** Se instruye al Encargado del Despacho la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión 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 Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de enero de dos mil veinticuatro, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, así como de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**