



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES EN SU VERTIENTE DE TUTELA PREVENTIVA, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN CONTRA DE CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, POR LA PRESUNTA LA COACCIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS AFILIADAS A DIVERSAS ORGANIZACIONES SINDICALES, CUYOS DIRIGENTES PARTICIPARON EN EVENTOS EN LOS QUE LA DENUNCIADA SUPUESTAMENTE FORMULÓ PROMESAS DE CAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023.**

Ciudad de México, a veinte de enero de dos mil veinticuatro

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

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El veintitrés de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja signado por Víctor Hugo Sondón Saavedra, representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este instituto, por la presunta coacción al voto, derivado de que, en diversas reuniones y eventos en los que participó Claudia Sheinbaum Pardo, así como personas dirigentes y afiliadas de diversos sindicatos, gremios u organizaciones de trabajadores, la denunciada expresó promesas de campaña.

En relación con ello, cabe señalar que, a dicho del quejoso, tales acontecimientos y sus circunstancias se advierten de diversas notas periodísticas, así como de publicaciones en redes sociales, en las que se da cuenta de los eventos a los que ha asistido Claudia Sheinbaum Pardo, supuestamente en su calidad de precandidata a la Presidencia de la República por el partido político MORENA.

Los eventos en los que, a decir del quejoso, tuvieron lugar los hechos que se denuncian en el presente asunto son:

<b>Evento</b>	<b>Fecha</b>
Congreso Nacional de CATEM	15 de noviembre de 2023
Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro	9 de noviembre de 2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

Mesa de diálogo sindical	6 de noviembre de 2023
Sindicato internacional de Trabajadores de Servicios	21 de octubre de 2023
Evento en Playa del Carmen	10 de octubre de 2023
Sindicato independiente de trabajadores y trabajadoras del Gobierno del estado	14 de septiembre de 2023
Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana	31 de julio de 2023
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima	20 de julio de 2023

Bajo el contexto fáctico y normativo expuesto, el inconforme solicitó el dictado de medidas cautelares **en su vertiente de tutela preventiva**, a efecto de que ordene a la denunciada se abstenga de realizar cualquier reunión, manifestación o evento de carácter proselitista, con la presencia de líderes sindicales y sus agremiados, similares a los denunciados, toda vez que, según su dicho, existe un temor fundado de que la realización de conductas similares ponga en riesgo la equidad en la contienda, así como a los principios de imparcialidad y neutralidad que deben regir los procesos electorales.

**II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, MEDIDAS CAUTELARES Y EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.** El veinticinco de diciembre del año dos mil veintitrés, se registró la queja de referencia, con el número de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023** y se reservó la admisión del asunto, la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar y el emplazamiento a las partes para la realización de la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 472 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, hasta la conclusión de las diligencias de investigación correspondientes.

De igual suerte, se ordenó verificar la existencia y contenido de las ligas de internet referidas por el quejoso en su escrito inicial; asimismo, se ordenó las diligencias de investigación siguientes:

Diligencia/sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
Claudia Sheinbaum Pardo	1. Si asistió a los eventos denunciados por el quejoso, los cuales se citan a continuación:	1. Mi representada no ha organizado ningún evento con organizaciones sindicales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

Evento	Fecha	
Mesa de diálogo sindical	6 de noviembre	2. No es el caso.
Congreso Nacional de CATEM	15 de noviembre	
Sindicato internacional de Trabajadores de Servicios	21 de octubre	3. No es el caso.
Evento en Playa del Carmen	10 de octubre	
Sindicato independiente de trabajadores y trabajadoras del Gobierno del estado	14 de septiembre	4. No es el caso.
Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana	31 de julio	5. No es el caso.
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima	20 de julio	6. No es el caso.
Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro	9 de noviembre	7. En virtud de las manifestaciones antes expuestas, se solicita a esta autoridad electoral, tenga por cumplido los cuestionamientos que le formuló a mi representada mediante el acuerdo de 25 de diciembre de 2023, dejando sin efectos legales el apercibimiento decretado en autos.

  

<p>2. De ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento previo, informe si instruyó, ordenó, participó o bajo cualquier concepto intervino en la organización de los eventos denunciados;</p> <p>3. Precise si en el desarrollo de los eventos mencionados, participaron dirigentes o integrantes de las organizaciones sindicales siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sindicato de Telefonistas,</li> <li>b. Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social,</li> <li>c. Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC),</li> <li>d. Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo (Metro);</li> <li>e. Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM);</li> <li>f. Sindicato Internacional de Trabajadores de Servicios;</li> <li>g. Sindicato de taxistas Lázaro Cárdenas del Río;</li> <li>h. Sindicato Independiente de Trabajadores y Trabajadoras del Gobierno del Estado;</li> <li>i. Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana; y</li> <li>j. Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima.</li> </ul> <p>4. Cual fue la razón, motivo o finalidad de su asistencia a los eventos mencionados;</p> <p>5. Si su participación en los eventos referidos se debió a una invitación por parte de los dirigentes de los sindicatos de trabajadores y patronos antes mencionados;</p> <p>6. En su caso, proporcione la versión estenográfica o el video que contenga sus intervenciones durante</p>	
--	--



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p>los eventos señalados en el numeral uno de la presente lista;</p> <p>7. Realice las manifestaciones que considere oportunas con relación a los hechos que se le atribuyen</p>	
Secretaría Del Trabajo Y Previsión Social Del Gobierno Federal	<p>1. El domicilio con el que cuente en sus registros, así como el nombre y datos de localización del representante legal de los sindicatos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Sindicato de Telefonistas,</li> <li>Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social,</li> <li>Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC),</li> <li>Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo (Metro);</li> <li>Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM);</li> <li>Sindicato Internacional de Trabajadores de Servicios;</li> <li>Sindicato de taxistas Lázaro Cárdenas del Río;</li> <li>Sindicato Independiente de Trabajadores y Trabajadoras del Gobierno del Estado;</li> <li>Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana;</li> <li>Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima</li> </ol>	<p>1. Desconoce la realización de dichos eventos</p> <p>Asimismo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no cuenta con el registro de dichas organizaciones sindicales.</p>
MORENA	<ol style="list-style-type: none"> <li>La agenda de eventos en los que participó Claudia Sheinbaum Pardo en su carácter de aspirante a Coordinadora Nacional de la Defensa de la Transformación, los días 20 y 31 de julio de 2023;</li> <li>La agenda de eventos en los que participó Claudia Sheinbaum Pardo en su carácter de Coordinadora Nacional de la Defensa de la Transformación, los días 14 de septiembre; 10 y 21 de octubre; y, 6, 9 y 15 de noviembre, todos del año en curso.</li> <li>Si organizó o participó en la organización de los eventos realizados en las fechas anteriores, detallados en el numeral uno del listado que se encuentra en el punto OCTAVO del presente proveído;</li> <li>En caso de respuesta afirmativa al cuestionamiento anterior, señale si, de alguna</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>La agenda de eventos correspondiente a los días referidos se hizo del conocimiento con anterioridad.</li> <li>Que en los días señalados no se tenía una agenda como tal, por lo que no resulta dable proporcionar información al respecto.</li> </ol> <p>Por cuanto hace a los puntos 3., 4. y 5, manifestó que ese instituto político no</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

	forma, los sindicatos aludidos participaron en la organización de los eventos en cuestión; 5. Si durante dichos eventos, se realizó la afiliación de personas a dicho partido político.	tuvo intervención alguna en la organización de los eventos en cuestión.
--	--	---

Del mismo modo mediante acta circunstanciada de la misma data la Unidad Técnica constató la existencia y contenido de las ligas de internet señaladas por el quejoso en torno a los eventos denunciados.

**III. ADMISIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES.** El diecinueve de enero del presente año, se dictó acuerdo por el que, tomando en consideración la información recabada, se ordenó admitir a trámite el presente procedimiento y elaborar la propuesta de acuerdo sobre la solicitud de medidas cautelares, para ser remitida a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

### CONSIDERANDO

**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, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, incisos a) y c); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la supuesta realización de actos de coacción al voto de las personas afiliadas a los sindicatos, gremios u organizaciones de trabajadores que asistieron a los eventos a los en que intervino Claudia Sheinbaum Pardo, a causa de la presunta formulación de promesas de campaña por parte de la precandidata de MORENA a Titular del Poder Ejecutivo Federal, en el proceso electoral 2023-2024.

### SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció, en esencia, que durante diversos en los que participaron dirigentes y afiliados de organizaciones sindicales



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

y gremiales, Claudia Sheinbaum Pardo realizó manifestaciones que, desde la perspectiva del partido quejoso, configuran promesas de campaña, lo cual presuntamente configura la coacción al voto de las personas afiliadas a dichos entes laborales, de cara al proceso electoral 2023-2024, así como, la realización de supuestos actos anticipados de campaña.

En relación con ello, cabe señalar que, a dicho del quejoso, tales acontecimientos y sus circunstancias se advierten de diversas notas periodísticas, así como de publicaciones en redes sociales, en las que se da cuenta de los eventos a los que ha asistido Claudia Sheinbaum Pardo, supuestamente en su calidad de precandidata a la Presidencia de la República por el partido político MORENA.

Los eventos en los que, a decir del quejoso, tuvieron lugar los hechos que se denuncian en el presente asunto son:

Evento	Fecha
Congreso Nacional de CATEM	15 de noviembre de 2023
Sindicato Nacional de Trabajadores del Sistema de Transporte Colectivo Metro	9 de noviembre de 2023
Mesa de diálogo sindical	6 de noviembre de 2023
Sindicato internacional de Trabajadores de Servicios	21 de octubre de 2023
Evento en Playa del Carmen	10 de octubre de 2023
Sindicato independiente de trabajadores y trabajadoras del Gobierno del estado	14 de septiembre de 2023
Sindicato Industrial Autónomo de Operarios en General de Maquiladoras de la República Mexicana	31 de julio de 2023
Sindicato de Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Colima	20 de julio de 2023

Bajo el contexto fáctico y normativo expuesto, el inconforme solicitó el dictado de medidas cautelares **en su vertiente de tutela preventiva**, a efecto de que ordene a la denunciada se abstenga de participar en cualquier reunión, manifestación o cualquier otro tipo de evento de carácter proselitista con la presencia de sindicatos y agremiados, similares a los denunciados, toda vez que —dice— existe un temor fundado de que la realización de conductas similares, ponga en riesgo de daño irreparable a la equidad en la contienda.

### MEDIOS DE PRUEBA

#### Pruebas ofrecidas por el Partido Acción Nacional



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

1. **Documental pública.** Consistente en la certificación que haga Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en funciones de Oficialía Electoral, de la publicación y propaganda denunciada y referida en las ligas siguientes:

1. <https://latinus.us/2023/11/06/organizaciones-sindicales-arropan-reunion-claudia-sheinbaum-transformacion-continuar/>
2. <https://www.youtube.com/watch?v=4zANryOKfgo>
3. [https://wradio.com.mx/radio/2023/11/07/nacional/1699317568\\_548113.html](https://wradio.com.mx/radio/2023/11/07/nacional/1699317568_548113.html)
4. <https://www.animalpolitico.com/politica/sindicatos-metro-imss-telefonistas-cierran-filas-sheinbaum>
5. <https://www.uniradioinforma.com/gobierno/sigamos-avanzando-mexico-trabajadores-trabajadoras-nuestro-pais-claudia-sheinbaum-n707169>
6. <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Sigamos-avanzando-en-un-Mexico-para-los-trabajadores-y-las-trabajadoras-de-nuestro-pais-Claudia-Sheinbaum-cierra-filas-con-sindicatos-nacionales-20231106-0055.html>
7. <https://politica.expansion.mx/mexico/2023/11/06/sheinbaum-se-reune-con-lideres-sindicales-presume-avances-laborales-con-amlo>
8. <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/06/pierde-fuerza-el-pri-lider-de-la-croc-se-reune-con-sheinbaum-y-morena-en-cdmx/>
9. <https://www.prensa-latina.cu/2023/11/07/sindicatos-de-mexico-ofrecen-su-apoyo-a-candidata-claudia-sheinbaum>
10. <https://latinus.us/2023/11/06/organizaciones-sindicales-arropan-reunion-claudia-sheinbaum-transformacion-continuar/>
11. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/sheinbaum-nunca-mas-un-gobierno-que-presuma-a-mexico-por-tener-mano-de-obra-de-esclavos>
12. <https://heraldodemexico.com.mx/elecciones/2023/11/6/claudia-sheinbaum-se-reune-con-representantes-sindicales-pide-construir-un-mexico-con-justicia-552651.html>
13. <https://twitter.com/tijuananoticia/status/1724991937600741503>
14. <https://twitter.com/MarinadelPilar/status/1715805578306658638>
15. <https://twitter.com/DeRaizMedia/status/1715789214896329037>
16. <https://twitter.com/informandoT/status/1715485801163935753>
17. <https://t-informa.mx/morenistas-y-presidente-de-la-republica-realizan-eventos-politico-y-de-trabajo-en-salamanca-por-visita-de-claudia-sheinbaum-pardo-y-andres-manuel-lopez-obrador-en-dos-diferentes-eventos/>
18. <https://twitter.com/Viborianus/status/1712087456797933593>
19. <https://sipse.com/novedades/claudia-sheinbaum-visitara-playa-carmen-proximo-jueves-455952.html>
20. <https://www.deluna.com.mx/playa-del-carmen/anuncian-llegada-de-sheinbaum-a-playa-del-carmen/>
21. [https://twitter.com/PabloVazquez\\_27/status/1711461714477125942](https://twitter.com/PabloVazquez_27/status/1711461714477125942)
22. <https://twitter.com/OmarNNoticias/status/1702385466119458859>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

23. <https://twitter.com/MarthalsabelRex/status/1686056460923420691>
24. <https://twitter.com/colimaaldia/status/1682204427720228865>
25. <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/06/29/politica/claudia-sheinbaum-se-reune-con-sindicatos-en-lazaro-cardenas-michoacan/>
26. [https://es-us.noticias.yahoo.com/sindicato-metro-reitera-apoyo-sheinbaum-171102961.html?guccounter=1&guce\\_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce\\_referrer\\_sig=AQAAAE8pa0r4Yz1kjznlvz6xRVHfU5VIXia07mp\\_q7p4hgg21\\_vL24ZANuZ3A1eqeWgDqDWkb9R\\_AWo7MQNyogr4y6E3kvQQSg5FIka7Fhq7IEICltTwaAzeRZ65WfUtv0Gdk8epzCDVw93MxGvoR4fYR9ZoE72aEf9FXwqoZ7WA59w](https://es-us.noticias.yahoo.com/sindicato-metro-reitera-apoyo-sheinbaum-171102961.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2xlLmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAE8pa0r4Yz1kjznlvz6xRVHfU5VIXia07mp_q7p4hgg21_vL24ZANuZ3A1eqeWgDqDWkb9R_AWo7MQNyogr4y6E3kvQQSg5FIka7Fhq7IEICltTwaAzeRZ65WfUtv0Gdk8epzCDVw93MxGvoR4fYR9ZoE72aEf9FXwqoZ7WA59w)

2. **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador en lo que favorezcan al interés de mi representado.
3. **Presuncional** en su doble aspecto, lógico y legal con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la presente.

### Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **Documental privada**, consistente en el escrito de veintisiete de diciembre del año dos mil veintitrés, firmado por el representante Propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, mediante el cual desahoga el requerimiento de información formulado por la autoridad sustanciadora.
2. **Documental privada**, consistente en el escrito de veintisiete de diciembre del año dos mil veintitrés, suscrito por el representante legal de Claudia Sheinbaum Pardo, mediante el cual da cumplimiento al requerimiento de información formulado por la autoridad electoral.
3. **Documental pública** consistente en el oficio STPS/117/DGAJ/3945/2023 de veintisiete de diciembre del año anterior, por el Director General de Asuntos Jurídicos, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal por el cual desahoga el requerimiento de información formulado por la autoridad sustanciadora.
4. **Documental pública**, consistente en el acta circunstanciada de veinticinco de diciembre del año pasado respecto a la existencia y contenido de ligas que muestran las publicaciones denunciadas por el quejoso.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende la siguiente información relevante:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

1. Los eventos denunciados se llevaron a cabo los días veinte y treinta y uno de julio, catorce de septiembre, diez y veintiuno de octubre, así como el seis, nueve y quince de noviembre, todos del año anterior, en los estados de Quintana Roo, Colima y Ciudad de México;
2. En dichas reuniones, participaron diversos integrantes de distintas organizaciones sindicales, tanto estatales como nacionales, al igual que Claudia Sheinbaum Pardo.
3. MORENA refirió que no tuvo intervención alguna en la organización de los eventos aludidos y desconocer la logística y/o actividades realizadas en ellos.
4. Claudia Sheinbaum Pardo, afirmó que no ha organizado ningún evento con organizaciones sindicales.
5. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal desconoce la realización de los eventos denunciados por el quejoso.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

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

- a) Apariencia del buen derecho.** La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) Peligro en la demora.** El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) La irreparabilidad de la afectación.**
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado— de que mientras llega



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>1</sup>

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

#### **CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA**

##### **1. MARCO NORMATIVO**

##### **A. Intervención de líderes y organizaciones sindicales en procesos electorales**

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

En principio, es imprescindible no perder de vista que el artículo 9, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé con claridad que *no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito*; y, en el caso del derecho de asociación, una de las formas que prevé la normativa para su ejercicio, es el establecimiento de sindicatos, definida por la Ley Federal del Trabajo, como asociaciones de trabajadores o patrones, constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.<sup>2</sup>

En este sentido, la ley laboral prevé, por una parte, que tanto trabajadores como patrones, sin necesidad de autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a éstas; y por otra, que tales sindicatos tienen el derecho de autorregularse y organizarse, por ejemplo, a través de sus estatutos, en los que se incluyan —entre otras— las reglas relativas a la integración y renovación de sus órganos directivos, las causas de expulsión del sindicato así como las reglas relativas a sus representantes, en términos de lo dispuesto en la propia Constitución General y, en particular, en los artículos 357 al 364 de la Ley federal del Trabajo.

Ahora bien, como lo consideró la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JRC-415/2007, Esa libertad o capacidad auto-organizativa no es ilimitada, ya que debe ejercerse bajo parámetros de respeto a otros derechos fundamentales de los ciudadanos afiliados o miembros, como los derechos político-electorales, de manera que, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria la libertad sindical, los sindicatos no pueden, mediante sus actos, ignorar el respeto de los derechos fundamentales de sus integrantes, pues ello desnaturalizaría los fines para los que fueron creados y atentaría contra las garantías fundamentales consagradas en la Constitución General.

En ese tenor, la referida Sala Superior razonó que el derecho fundamental de asociación es de base constitucional y configuración legal, porque posee alcances jurídicos precisos, los cuales son configurados o delimitados legalmente, puesto que si bien el propio artículo 9 de la norma fundamental prescribe que *no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente*, también circunscribe sus posibles objetos a los que sean lícitos (en términos de lo que válida y razonablemente se prescribe en el sistema jurídico nacional, fundamentalmente en la misma Constitución federal y, con base en ésta, por el legislador ordinario), lo cual es congruente con los artículos 21, 22, párrafo 2, del Pacto Internacional de

---

<sup>2</sup> Artículo 356 de la Ley federal del Trabajo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

Derechos Civiles y Políticos, así como 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales prescriben que el ejercicio de los derechos de asociación y reunión sólo está sujetos a las restricciones previstas legalmente que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, la seguridad pública o el orden público, o bien, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y libertades de los demás.

En esa medida —concluye la Sala Superior—, es incuestionable que **los sindicatos no pueden, bajo ninguna circunstancia, vulnerar los derechos político-electorales de sus miembros o ponerlos en situación de riesgo, como es el de votar** en las elecciones populares bajo condiciones que garanticen la libertad de decidir ni pueden realizar actos que atenten contra las libertades de opinión o de reunión, conclusión a la que arriba de la interpretación de los artículos 35, fracción I, 41, fracción I, segundo párrafo, y 116, fracción IV, inciso a), de la Ley Fundamental, en el sentido de que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

El criterio antes referido, fue recogido en la tesis relevante identificada con la clave III/2009,<sup>3</sup> cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

*COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL.— De la interpretación sistemática de los artículos 9, párrafo primero, 35, fracción I; 41, base I, párrafo segundo; 115, fracción VIII, párrafo segundo; 116, fracción IV, inciso a), y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, párrafo 1; 21 y 22, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 15, 16, 29, inciso a), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 5, párrafos 1 y 2, y 9 del Convenio 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública de la Organización Internacional del Trabajo, se concluye que el ejercicio del derecho fundamental de asociación encuentra uno de sus límites en el respeto de los derechos fundamentales, como es el de voto activo, que debe ser ejercido bajo los principios del sufragio universal, libre, secreto y directo, que implica, entre otros aspectos, la posibilidad de votar ausente de manipulación, presión, inducción o coacción alguna. En ese orden, dado que el fin de los sindicatos se aparta del proselitismo electoral, las reuniones de estos organismos verificadas con esa finalidad deben considerarse actos de coacción al voto.*

Al respecto, debe tenerse presente, lo establecido en la Observación General 25, emitida por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en el sentido de que las personas con derecho a voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta, sin influencia o

<sup>3</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%20III/2009>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

coacción indebida de ningún tipo, que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores, ya que éstos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia —o amenaza de ella—, presión o manipulación de cualquier tipo, de modo que, en conclusión:

- El ejercicio del derecho fundamental de asociación, no es ilimitado ni omnímodo, sino que resulta susceptible de limitación legal.
- Entre los límites que encuentra el derecho de asociación a través de los sindicatos, es el respeto de los derechos fundamentales de sus miembros, entre los que se encuentran los de información, reunión y voto activo.
- El derecho de voto universal, libre, secreto y directo, no puede ser impedido menoscabado en sus caracteres de universal, libre, secreto y directo, so pretexto de ejercer el derecho de asociación.

Dicho criterio y conclusiones han sido retomados por las Salas Superior y Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los expedientes SUP-JE-6/2020 y SUP-JE-7/2020 acumulados; SUP-JE-107/2022, SUP-JE-215/2022, SRE-PSD-59/2019 y SRE-PSD-31/2021.

Por otro lado, en cuanto a las razones por las cuales resulta sancionable organizar eventos sindicales que deriven en actos proselitistas, a través de la resolución dictada en el expediente SUP-REP-119/2019 y su acumulado, la propia Sala Superior señaló que deviene de la posibilidad de que se genere un influjo contrario a la libertad del voto, de manera que se pone en peligro el bien jurídico tutelado, que es la libertad del sufragio, sin que se requiera la demostración de un acto material comprobable o de resultado, pues exigir que la coacción —mediante, por ejemplo, amenazas o represalias) conduciría a ignorar la singular relación que existe entre los sindicalizados y su dirigencia, dado que, si bien no existe subordinación laboral, entre los agremiados y su dirigencia, lo cierto es que los trabajadores pueden obtener beneficios, en función de su participación en las actividades sectoriales, en términos de los contratos colectivos.

En ese sentido, se concluyó que sancionar la realización de eventos proselitistas organizados por sindicatos se trataba de una medida razonable para proteger la libertad del electorado.

## **B. Actos anticipados de precampaña y campaña**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

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

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### **Artículo 41.-**

...

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

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

...

### Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

#### **Artículo 3.**

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

- a) **Actos Anticipados de Campaña:** Los señalados en el artículo 242 de esta Ley, que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual desde el inicio del proceso electoral correspondiente y hasta antes de la etapa de campaña electoral, que de manera expresa promuevan directa y explícitamente el voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o soliciten directa y explícitamente a la ciudadanía cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;
- b) **Actos Anticipados de Precampaña:** Los señalados en el artículo 227 de esta Ley que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento y en un espacio público o virtual durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan directa y explícitamente llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

**Artículo 211.**

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

**Artículo 226.**

1. ...

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

- a) *Durante los procesos electorales federales en que se renueve a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal y las personas integrantes de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;*
- b) *Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, **las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección.** No podrán durar más de cuarenta días, y*
- c) *Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. **Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.***

**Artículo 227.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

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

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

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

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

#### **Artículo 242.**

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

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

#### **Artículo 445.**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

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

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

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

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

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

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

## **2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.**

### ***A. Materia de la determinación***

Como se precisó previamente, el inconforme solicitó el dictado de medidas cautelares en su **vertiente de tutela preventiva**, a efecto de que ordene a la denunciada la suspensión de cualquier reunión, manifestación o cualquier otro tipo de evento de carácter proselitista con la presencia de sindicatos y agremiados, similares a los denunciados, toda vez que, según su dicho, existe un temor fundado de que la realización de conductas similares, ponga en riesgo de daño irreparable a la equidad en la contienda, así como a los principios de imparcialidad y neutralidad que deben regir los procesos electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

En este sentido, la materia de la presente determinación se ciñe a determinar la procedencia o no del dictado de medidas cautelares **en su vertiente de tutela preventiva**, para el efecto de ordenar a los denunciados ajusten su conducta a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda; y se abstengan de realizar conductas similares a las aquí denunciadas que pongan en riesgo o vulneren derechos político-electorales y los principios de democráticos de la función electoral.

### ***B. Decisión.***

A partir de lo antes expuesto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que la solicitud de medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, resulta **improcedente**, al versar sobre **hechos futuros de realización incierta**.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece, toda vez que, de las constancias de autos, bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión de Quejas y Denuncias no advierte la existencia de indicio alguno que respalde la verosimilitud de que las personas denunciadas realizarán en el futuro, hechos como el que ha sido denunciado en el presente asunto.

Lo anterior es así porque, aun cuando existen elementos relacionados con la participación de Claudia Sheinbaum Pardo en eventos en los que participaron agremiados y líderes sindicales, lo cierto es que ello aconteció **antes del inicio de la etapa de precampañas** en el contexto del Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso, sin que existan indicios de que tal circunstancia hubiese sucedido durante el plazo en que la denunciada realizó actos tendentes a la obtención de la candidatura al citado cargo.

En efecto, los eventos en los que, a decir del quejoso se formularon promesas de campaña por parte de la denunciada, tuvieron lugar entre el 20 de julio y el 15 de noviembre, ambos de 2023, cuando Claudia Sheinbaum Pardo había sido designada Coordinadora Nacional de los Comités de la Defensa de la Transformación de MORENA, mientras que la etapa de precampaña inició el 20 de noviembre del año citado y concluyó el 18 de enero de la presente anualidad, período durante el cual no existen elementos relacionados con la realización de otros eventos en los que hayan participado, de manera conjunta, la denunciada y dirigentes o agremiados de organizaciones sindicales.

Esto es, contrario a lo señalado por el quejoso, no existen elementos en el expediente relacionados con la participación de la denunciada en eventos con la intervención o participación de organizaciones sindicales o laborales, **en su carácter de precandidata al cargo de Titular del Poder Ejecutivo Federal**, sino, únicamente como Coordinadora Nacional de los Comités de la Defensa de la Transformación de MORENA, de manera que, como se dijo, la participación de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

Claudia Sheinbaum Pardo en posteriores eventos con las características de los denunciados, resulta un hecho futuro de realización incierta, de ahí que resulte **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, como fue solicitado por el quejoso.

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

Finalmente, no pasa desapercibido para esta comisión esta Comisión de Quejas y Denuncias que el partido quejoso denunció la presunta existencia de la responsabilidad indirecta en los hechos denunciados, atribuible a MORENA, por su presunta falta al deber de cuidado respecto de las conductas realizadas por Claudia Sheinbaum Pardo, quien a esa fecha era precandidata de dicho instituto político a la Presidencia de la República en el Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso, es decir, la supuesta culpa *in vigilando* respecto de los hechos denunciados.

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

**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 36, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral, el presente Acuerdo puede ser impugnado por medio del Juicio Electoral.

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

**ACUERDO**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-33/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1348/PEF/362/2023

**PRIMERO.** Es **improcedente** la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** del presente Acuerdo.

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

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el Juicio Electoral, previsto en por el artículo 36, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de enero de dos mil veinticuatro, por **UNANIMIDAD** de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**