



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 SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA, EL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO Y QUIEN RESULTE RESPONSABLE POR LOS SUPUESTOS ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, PROMOCIÓN PERSONALIZADA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS; DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024, EN CUMPLIMIENTO AL ACUERDO DICTADO EN EL EXPEDIENTE SUP-AG-5/2024.

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

ANTECEDENTES

I. Denuncia y solicitud de medidas cautelares. El veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, se recibió ante la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, escrito de queja presentada por el representante del Partido Acción Nacional ante el Instituto Nacional Electoral en esa entidad federativa, a través del cual denunció la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**, atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador del Estado de Nuevo León, al partido Movimiento Ciudadano y a quien resulte responsable, derivado de la colocación de anuncios espectaculares en el área metropolitana de Monterrey, así como en vagones del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, los cuales a decir del quejoso, son idénticos a las que se difundieron para promocionar la precampaña de Samuel Alejandro García Sepúlveda con lo cual se busca beneficiar al partido político denunciado de cara al proceso electoral federal en curso.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de **medidas cautelares** para el efecto de *suspender de manera **INMEDIATA** la difusión y publicación de lo señalado en el objeto de la presente denuncia **específicamente los panorámicos que difunden propaganda de precampaña política de Samuel García con la leyenda "Bajado Por La Vieja Política**.*

Finalmente solicita, se dicten medidas cautelares en su vertiente de **tutela preventiva** a fin de que *quién o quienes resulten responsables o en lo general se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretende inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos respecto del resultado del proceso electoral local.*



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

II. Remisión de denuncia al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León. Mediante acuerdo de veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León remitió el escrito de queja al organismo público electoral local, para que en el ámbito de su competencia determinara lo que en derecho correspondiera.

III. Registro y diligencias de investigación. Mediante proveído de treinta de diciembre de dos mil veintitrés, el Director Jurídico del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, registró la queja como un procedimiento especial sancionador, asignándole el número de expediente PES-65/2023.

Asimismo, ordenó la realización de las siguientes diligencias de investigación:

- Certificación de la propaganda denunciada por parte de la Oficialía Electoral del citado Organismo Público Electoral Local.
- Requerimiento de información a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

IV. Acuerdo de consulta competencial. Mediante acuerdo de dos de enero del año en curso, el Director Jurídico del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León, solicitó la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a efecto de que resolviera el conflicto competencial que sometía a su consideración a fin de que precisara qué autoridad era la competente para sustanciar la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional.

V. Acuerdo de Sala dictado en el expediente SUP-AG-5/2024. Mediante acuerdo de treinta de enero del año en curso, dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el asunto general identificado con la clave **SUP-AG-5/2024** se determinó que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer y sustanciar la queja, al tenor siguiente:

“ ...

Caso concreto.

Esta Sala Superior estima que la UTCE es la autoridad competente para conocer del presente medio de impugnación, en virtud de lo siguiente.

En el caso, el asunto se originó con la denuncia presentada por el PAN en contra de Samuel Alejandro García Sepúlveda y Movimiento Ciudadano, por hechos que, en su concepto, vulneran la Constitución y la legislación aplicable al utilizar indebidamente recursos públicos, realizar promoción personalizada en su calidad de Gobernador de Nuevo León, así como



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

actos anticipados con la intención de favorecer a su partido político y probables candidaturas federales.

El partido político quejoso señala que, la colocación de espectaculares panorámicos así como en diversos vagones del metro de Monterrey, genera que el funcionario denunciado continúe realizando actos tendentes a promocionar su imagen y utilizar indebidamente recursos públicos.

Desde su perspectiva, el material denunciado busca beneficiar a Movimiento Ciudadano de cara al proceso electoral federal, en perjuicio de las demás opciones políticas, debido a que la utilización de material propagandístico, -que presuntamente fue empleado durante la precampaña del otrora precandidato- constituye una continuación de la promoción de su imagen, que podrían tener un impacto en la equidad en la contienda.

Por su parte, la Junta Local Ejecutiva se declaró incompetente por considerar que los hechos denunciados únicamente repercutían en el ámbito local, toda vez que no guardaban relación con la contratación y adquisición de tiempos de tiempos en radio y televisión, sino que se trataba de infracciones consistentes en promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, así como actos anticipados atribuidos al Gobernador de Nuevo León, por lo que remitió la queja al OPLE.

En su momento, el Instituto local solicitó la intervención de este órgano jurisdiccional a fin de que determine la autoridad que debe conocer del caso, pues considera que carece de competencia en tanto la propaganda denunciada podría estar vinculada con la elección presidencial y, por tanto, tendría un impacto a nivel federal, teniendo en consideración que el denunciado ostentó la precandidatura de Movimiento Ciudadano para presidente de la República.

Ello, pues señala que la propaganda denunciada podría ser la misma que utilizó el denunciado durante su precampaña, la cual habría sido modificada con la frase "BAJADO POR LA VIEJA POLÍTICA", por lo que aun cuando ésta hubiera sido colocada con posterioridad a que el Gobernador retomara su cargo y abandonara la contienda por la presidencia, del contenido del material en cuestión se puede advertir una vinculación con el proceso electoral federal, al hacer referencia a la candidatura que ostentó para el referido cargo de elección popular.

Como se adelantó, este órgano jurisdiccional considera que en el caso se actualiza la competencia de la UTCE para conocer de la queja que dio origen a la presente consulta, atendiendo a que se trata de conductas presuntamente infractoras imputadas al Gobernador de Nuevo León, relativas a la probable promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña o campaña, que pudieran tener incidencia en el proceso electoral federal, pues tal como lo refiere el OPLE en su consulta, de las frases contenidas en los espectaculares se puede advertir que se hace referencia a la elección presidencial y a la otrora precandidatura que ostentó el denunciado.

Sin que sea óbice para lo anterior, que el funcionario denunciado ya no se encuentre participando en la referida contienda interna con miras a obtener la candidatura respectiva, pues derivado de que la denuncia versa sobre hechos que podrían constituir la probable



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

violación al artículo 134 constitucional, en el marco del proceso federal, debe ser la autoridad administrativa electoral nacional quien conozca y resuelva la controversia en plenitud de atribuciones.

Ello, pues se considera que en el caso no se cumple con el criterio de territorialidad, ya que si bien la persona denunciada es el Gobernador de una entidad federativa cuyo ámbito de responsabilidad es local, de las constancias de autos no se advierte que los actos denunciados no se encuentran acotados únicamente a esa demarcación, ni tampoco un impacto en el proceso electoral local; aunado a que la controversia se relaciona con la presunta utilización de recursos públicos, actos anticipados de campaña, violación a los principios de imparcialidad y equidad con un posible impacto en la contienda por la presidencia de la República, así como promoción personalizada con base en lo que establece la legislación federal.

En ese tenor, la autoridad local no tendría competencia para analizar y en su caso, sancionar las conductas denunciadas al no estar acotadas a su ámbito de jurisdicción.

En el contexto referido y por las razones expuestas, esta Sala Superior determina que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE debe ser quien asuma competencia y conozca de la denuncia que dio origen al presente asunto. 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.

Similar criterio se adoptó al resolver los asuntos SUP-AG421/2023, SUP-AG-422/2023 y SUP-AG-423/2023.

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA

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

...”

VI. Registro de las quejas, 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-5/2024, mediante proveído de tres de febrero de este año, 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/JL/NL/142/PEF/533/2024**, asimismo, se reservó su



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

admisión y el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares consistentes en:

- Instrumentar acta circunstanciada para hacer constar el contenido de la propaganda denunciada.
- Requerimiento de información al Director General del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey.
- Requerimiento de información al partido Movimiento Ciudadano.
- Requerimiento de información a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León.
- Requerimiento de información a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto.

VII. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad se determinó admitir a trámite la denuncia referida, 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 es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 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 en la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, al partido Movimiento Ciudadano y a quien resulte responsable, conductas que tienen un posible impacto en el proceso electoral federal a celebrarse en 2023-2024, lo anterior de conformidad con lo ordenado en el acuerdo dictado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Asunto General identificado con la clave de expediente SUP-AG-5/2024.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

El representante del Partido Acción Nacional ante el Instituto Nacional Electoral en Nuevo León, denunció la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**, atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador del Estado de Nuevo León, al partido Movimiento Ciudadano y a quien resulte responsable, derivado de la colocación de anuncios espectaculares en el área metropolitana de Monterrey, así como en vagones del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, los cuales a decir del quejoso, son idénticos a las que se difundieron para promocionar la precampaña de Samuel Alejandro García Sepúlveda con lo cual se busca beneficiar al partido político denunciado de cara al proceso electoral federal en curso.

Pruebas ofrecidas por la parte denunciante:

1. **La documental pública**, consistente en la certificación que realice el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de los lugares donde se encuentra la publicidad denunciada.
2. **La Técnica**, consistente en las imágenes que describen y acreditan la existencia de los materiales denunciados.
3. **La instrumental de actuaciones**, consistente en las constancias que integran este en el expediente en lo que resulte favorable a sus intereses.
4. **La presuncional en su doble aspecto legal y humana.**

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

1. **La documental pública**, consistente en la certificación de la existencia de la anuncio espectacular denunciado realizada por el analista adscrito a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León.
2. **La documental pública**, consistente en la certificación de la existencia la propaganda denunciada colocada en el Sistema de Transporte Público Metrorrey realizada por el analista adscrito a la Dirección Jurídica del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León.
3. **Documental privada**, consistente en el oficio MC-INE-105/2024, firmado por el representante del partido Movimiento Ciudadano, por el cual refiere:
 - Que realizó la contratación para la realización y colocación de la propaganda denunciada con la empresa Servicios y Anuncios Publicitarios, S.A. de C.V.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- Que solicitaron autorización para la colocación de la propaganda denunciada en el Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey con la empresa ISA CORPORATIVO, S.A. de C.V.
4. **La documental pública**, consistente en el escrito firmado por el representante legal de Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador de Nuevo León, por el cual refiere:
- Que la colocación de la publicidad denunciada no fue ordenada por él o por personal a su cargo.
 - Que la empresa que maneja la colocación de publicidad en espacios publicitarios del citado transporte colectivo es Isa Corporativo, S.A. de C.V.
5. **La documental pública**, consistente en acta circunstanciada INE/OE/JL/NL/CIRC/005/2024, realizada por personal de la Junta Local Ejecutiva de Nuevo León en funciones de oficialía electoral, a través del cual certificó que la propaganda denunciada ya no se encontraba visible.

Conclusiones Preliminares

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

- El pasado siete de septiembre dio formalmente inicio el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal; asimismo, el veinte de noviembre inició formalmente el periodo de precampañas.
- Samuel Alejandro García Sepúlveda, participó como precandidato al cargo de Presidente de la República, no obstante, retomó sus funciones como Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León a partir del veintiocho de noviembre de dos mil veintitrés.
- La publicidad denunciada fue contratada para su elaboración y colocación por Movimiento Ciudadano con las empresas ISA Corporativo, S.A. de C.V y Servicios y Anuncios Publicitarios, S.A. de C.V.
- La publicidad denunciada fue certificada su existencia por personal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Nuevo León.
- Mediante acta circunstanciada de seis de febrero de dos mil veinticuatro, realizada por personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

en funciones de Oficialía Electoral certificó que la publicidad denunciada ya no se encontraba visible en las ubicaciones señaladas en la queja.

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* —aparencia 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



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.¹

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:

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.

¹ [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

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.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

Artículo 227.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 campañas.**

Esto es, la **prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de 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 las y los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de la ciudadanía, a favor 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:²

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.

² SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- b) Lugar o recinto donde se llevó a cabo (público o privado, de acceso libre o restringido).
- c) Modalidades de difusión de los mensajes (discurso en centro de reunión, mitin, promocional en radio y televisión, publicación o cualquier medio masivo de información).

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

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

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

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



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- El mensaje en las precampañas debe estar dirigido exclusivamente a las y los militantes o simpatizantes del instituto político y no debe haber **llamamientos al voto**.
- Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- El elemento subjetivo tiene el propósito fundamental de **presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a una o un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral**.

Los actos de precampaña y campaña, en principio se actualizan, a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura y que, además, **tenga trascendencia en la ciudadanía**

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.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ 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;

³ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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:⁴

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 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

⁴ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 Superior⁵ 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 ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.⁶

Uso indebido de recursos públicos

Como punto de partida, debe señalarse que el principio de imparcialidad que rige el servicio público fue incorporado al sistema electoral vigente con el objeto de impedir el uso del poder público en favor o en contra de cualquier partido político, coalición o candidatura a un cargo de elección popular, y la promoción personalizada de las personas servidoras públicas con fines electorales; por lo que, en atención al objeto antes señalado, la Constitución establece, en su artículo 134, párrafo séptimo, que las personas servidoras públicas de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo

⁵ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

⁶ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o las personas servidoras públicas, 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 entre público, 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 la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido⁷ que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no será empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

Así todo programa, política pública u obra gubernamental está sujeto a límites y restricciones jurídicos, particularmente a dos: **a)** en cuanto a la temporalidad de la propaganda utilizada para su difusión y, **b)** en cuanto a la neutralidad de su contenido. Estas restricciones, como se explica párrafos subsecuentes, tutelan o protegen que los recursos públicos y los medios de comunicación se utilicen con imparcialidad, para que la competencia electoral se realice en condiciones de igualdad y equidad.

En primer lugar, es menester destacar que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus Alcaldías y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia; mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.⁸

Así, en principio, los gobiernos y dependencias gubernamentales están en libertad de implementar, aplicar y llevar a cabo sus programas sociales y actos de gobierno en beneficio de la ciudadanía, pero deberán suspender o retirar la respectiva propaganda durante el tiempo que duren las campañas electorales y hasta que haya concluido la respectiva jornada electoral, a efecto de no ser un factor que influya o incida indebidamente en la contienda electoral.

En segundo lugar, se debe tener presente que en el artículo 134, párrafos 1 y 7, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que los recursos públicos deben utilizarse con eficiencia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados y que es obligación de las personas servidoras públicas aplicarlos en todo tiempo con imparcialidad los recursos públicos que se encuentren bajo su responsabilidad, para no afectar el principio de equidad en la competencia entre partidos políticos.

En el párrafo 8 del mismo precepto constitucional, se dispone que 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 y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

Acorde con lo anterior, en el artículo 134 de la Constitución General se establece, por un lado, el mandato de aplicar los recursos públicos con imparcialidad para no afectar la equidad en la contienda y, por otro, la obligación de realizar propaganda estrictamente institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, al fijar la restricción general y absoluta para los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública, así como para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para las personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que los funcionarios públicos o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos

⁸ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a las y los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

La función pública no puede paralizarse por ser primordial en el desarrollo de un país, en razón de ser prioritaria en relación con los fines particulares de quienes integran los órganos de gobierno, de esta forma, no debe verse alterada la posibilidad de una mejor realización de las tareas que confía la Constitución y la ley a las personas servidoras públicas a través de las diversas dependencias de gobierno, en beneficio de la sociedad, sólo que debe cuidarse o tenerse presente que, con ese actuar, no contravengan disposiciones de orden público, ya que la esencia de la prohibición constitucional radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las y los funcionarios 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, porque ello sería un atentado directo a los principios y valores que rigen los procesos electorales, básicamente los de equidad e igualdad que se tutelan con estas normas.

Esto es, lo que se trata de inhibir es el uso indebido de los recursos durante los procesos electivos o que se utilicen programas de gobierno para inducir el voto ciudadano, es decir, que se ejerza un poder material y jurídico ostensible frente a todos los gobernados de determinada localidad, para que, eventualmente, en su calidad de electores, voten a favor de determinado candidato o partido político, tergiversándose los recursos del Estado en beneficio propio; empero, como se apuntó, esa prohibición no puede llevarse al extremo de que las personas servidoras públicas o las dependencias a su cargo se sustraigan de cumplir con las atribuciones que les han sido encomendadas, entre ellas, entregar bienes y servicios a la colectividad, ya que la prohibición sólo tiene por objeto, se reitera, impedir el uso de los programas sociales o los recursos públicos para que, a la postre, se obtenga un beneficio particular o partidista.

2. Análisis del caso concreto.

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

- *Suspender de manera **INMEDIATA** la difusión y publicación de lo señalado en el objeto de la presente denuncia **específicamente los panorámicos que***



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

difunden propaganda de precampaña política de Samuel García con la leyenda “Bajado Por La Vieja Política.”

- **Tutela preventiva** a fin de que *quién o quienes resulten responsables o en lo general se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretende inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos respecto del resultado del proceso electoral local.*

A. Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar respecto al retiro de la propaganda denunciada.

Como se ha señalado en la presente determinación, el Partido Acción Nacional denunció la presunta realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada**, atribuibles a Samuel Alejandro García Sepúlveda, Gobernador del Estado de Nuevo León, al partido Movimiento Ciudadano y a quien resulte responsable, derivado de la colocación de anuncios espectaculares en el área metropolitana de Monterrey, así como en vagones del Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey, los cuales a decir del quejoso, son idénticos a las que se difundieron para promocionar la precampaña de Samuel Alejandro García Sepúlveda con lo cual se busca beneficiar al partido político denunciado de cara al proceso electoral federal en curso.

En principio, se muestra el contenido y ubicación de la publicidad materia del presente procedimiento:

Imágenes ilustrativas	
	<p>Domicilio: Av. Felix U. Gómez 1602 Norte, Terminal, 64580, Monterrey, N.L.</p> <p>EXISTENTE CERTIFICADO POR PERSONAL ADSCRITO A LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN⁹⁹</p>

⁹⁹ Visible a páginas 128 a 130 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p>Sistema de Transporte Colectivo Metroreyy</p> <p>EXISTENTE CERTIFICADO POR PERSONAL ADSCRITO A LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE NUEVO LEÓN¹⁰</p>
---	---

No obstante, el seis de febrero de este año, personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Nuevo León, en funciones de Oficialía Electoral certificó que la propaganda denunciada ya no se encontraba visible en los lugares referidos en el escrito de queja, tal como se muestra en las siguientes imágenes:

Imágenes ilustrativas	
<p data-bbox="222 1024 919 1039">...además así como se aprecia en las fotografías que se insertan a continuación: ----</p> 	<p>Domicilio: Av. Felix U. Gómez 1602 Norte, Terminal, 64580, Monterrey, N.L.</p> <p>INEXISTENTE CERIFICADO MEDIANTE ACTA INE/OE/JL/NL/CIRC/005/2024</p>

¹⁰ Visible a páginas 133 a 141 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p>Sistema de Transporte Colectivo Metrorrey</p> <p>INEXISTENTE CERIFICADO MEDIANTE ACTA INE/OE/JL/NL/CIRC/005/2024</p>
---	--

En ese sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, en virtud de que se trata de actos consumados, dado que a la fecha no se encuentra visible la propaganda denunciada.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un acto que se ha consumado.

En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, los anuncios espectaculares denunciados ya no son visibles.



B. Medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

El inconforme solicitó el dictado de medidas de **tutela preventiva**, con el objeto de que *quién o quienes resulten responsables o en lo general se abstengan de realizar por sí o a través de interpósita persona, todo tipo de contratación o difusión que pretende inferir o influir en el ánimo de los ciudadanos respecto del resultado del proceso electoral local.*

Al respecto esta Comisión considera **improcedente** su dictado pues, en términos de lo analizado en el apartado previo, bajo la apariencia del buen derecho, se trata de hechos futuros de realización incierta.

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

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en 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.
- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Así las cosas, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado considera que no existe justificación para limitar o condicionar el ejercicio del denunciado, pues en el caso de que difundiera otros materiales propagandísticos, con características similares a los denunciados tendrían que ser analizados en sus méritos, en el contexto en el que se difundan.

Aunado a que, si bien las medidas cautelares 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.

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, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

C. Uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada

El probable uso indebido de recursos públicos y la supuesta promoción personalizada, son tópicos respecto de los cuales esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que **atañen 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.

Por otra parte, respecto a los tópicos vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, por parte de Movimiento Ciudadano, son temas que serán materia del fondo del asunto.

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:



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

“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.**”

En el mismo sentido, sobre la presunta vulneración al principio de equidad, la Sala Superior, en la sentencia dictada el dieciocho de septiembre de dos mil veintitrés, en el medio de impugnación **SUP-REP-423/2023**, consideró que el análisis y pronunciamiento de *las infracciones motivo de la queja: violación a los principios de legalidad, imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como por el uso indebido de recursos públicos; (...)* corresponderá al análisis de fondo de la denuncia.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 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 Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartado A)**, del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Es **improcedente** la medida cautelar, en su vertiente de tutela preventiva, solicitada por el inconforme, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 2, apartado B)**, de la presente determinación.



COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/NL/142/PEF/533/2024.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO. 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.

CUARTO. 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 Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diez de febrero 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