

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



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 INDIRA VIZCAÍNO SILVA, GOBERNADORA DE COLIMA; CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, CANDIDATA A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR LA COALICIÓN SIGAMOS HACIENDO HISTORIA, ASÍ COMO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO Y MORENA, DERIVADO DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, NEUTRALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024.

Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil veinticuatro.

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El 27 de marzo de 2024, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral escrito suscrito por el representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, del Partido Acción Nacional, a través del cual denuncia la presunta vulneración al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política Federal, así como de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, atribuible a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima, así como de Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República por la coalición “Sigamos Haciendo Historia”, por el beneficio indirecto de las conductas denunciadas así como por la culpa *in vigilando* de los partidos integrantes de la coalición aludida, derivado de la difusión de diversas publicaciones en las redes sociales de la servidora pública denunciada en las que, a juicio del denunciante, se promueve y promociona a Claudia Sheinbaum Pardo.

Por lo anterior, el quejoso solicitó *el dictado de medidas cautelares consistentes en la suspensión inmediata de las publicaciones relacionadas con la participación, apoyo y asistencia de la persona denunciada, para que el efecto pernicioso que generan en el proceso electoral cese de inmediato, ante el riesgo de que se torne irreparable.*

Asimismo, se solicita que se emitan medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, pues se han aportado elementos objetivos para evidenciar la sistematicidad en el actuar de los denunciados en el sentido de que han vulnerado de manera reiterada los principios constitucionales, por lo que es altamente probable que el patrón en el actuar denunciado se repita en futuras ocasiones.

II. REGISTRO; RESERVA DE ADMISIÓN, DE MEDIDAS CAUTELARES Y DE EMPLAZAMIENTO; Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El 27 de marzo de 2024,

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia de mérito, quedando registrado el expediente correspondiente bajo el número **UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024**.

Asimismo, se reservó la admisión de la queja, el dictado de medidas cautelares y el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo acuerdo, las cuales consistieron medularmente en lo siguiente:

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
<p>Irina Vizcaíno Silva Gobernadora del Estado de Colima</p>	<p>A. Eventos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Si Usted o el personal a su cargo, organizó u organizaron los siguientes eventos. (se anexaron fotografías de los links denunciados) 2. De ser negativo, precise quién organizó dichos eventos. 3. Señale si Usted asistió y/o participó en los eventos referidos, así como la calidad en la que asistió a dichos eventos. 	<p><i>El Director Jurídico Contencioso de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en representación de la Gobernadora de Colima, refirió que:</i></p> <p>A. Eventos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Ni la Gobernadora del Estado de Colima, ni el personal a su cargo, participó o participaron en la organización de los eventos enumerados en la tabla que se inserta.</i> 2. <i>Desconozco el nombre de la persona encargada de organizar cada uno de los eventos descritos en la tabla inserta.</i> 3. <i>Con relación a los eventos identificados con los números 1, 2, 3, 4 y 7, estos fueron celebrados en día domingo; es decir, fue un día inhábil, y mi representada asistió a los mismos como cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos, pagando con sus propios recursos los gastos erogados con motivo de su asistencia, sin tener una participación preponderante en los mismos. Concerniente al evento identificado con el número 5 de la tabla adjunta, mi representada asistió como invitada por la Universidad de Guadalajara, con motivo de un foro titulado "Mujeres Gobernando", el cual se llevó a cabo el día sábado 25 de marzo de 2023.</i> <p><i>Con relación al evento identificado con el número 6, si bien es cierto tuvo lugar el día miércoles 26 de abril de 2023, este se llevó a cabo por cuestiones laborales, para lo cual mi representada se presentó en calidad de Gobernadora del Estado de Colima en ejercicio propio de su función. Ahora bien, con relación a los hechos identificados con los números 8, 9, 10 y 11 de la tabla, estos se refieren a notas publicadas por medios electrónicos de</i></p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
	<p>4. De ser afirmativo lo anterior, sírvase precisar el día y hora en que se llevaron a cabo dichas reuniones, así como la duración de estas.</p>	<p>comunicación de los cuales mi representada no tiene injerencia.</p> <p>4. En relación con este punto se contestó:</p> <p>a) El evento identificado con el número 1 de la tabla adjunta se llevó a cabo el domingo 24 de julio de 2022. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la ciudad de Villa de Álvarez, Colima, se desarrolló en el transcurso de la mañana y mi representada estuvo presente aproximadamente una hora. El tema que se ventiló fue la reflexión sobre la relevancia de la reforma electoral. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento</p> <p>b) El evento identificado con el número 2 de la tabla adjunta se llevó a cabo el domingo 4 de febrero de 2024. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la ciudad de Colima, Colima, específicamente en un salón del Hotel "María Isabel"; se desarrolló en el transcurso de la tarde y mi representada estuvo presente aproximadamente una hora; se desconoce la duración exacta del evento. El motivo del evento fue sobre temas concernientes al partido político MORENA. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.</p> <p>c) El evento identificado con el número 3 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 18 de febrero de 2024. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la Ciudad de México, específicamente en las oficinas del Instituto Nacional Electoral. El motivo del evento fue el registro de la candidatura por el partido MORENA, a la presidencia de la república. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.</p> <p>d) El evento identificado con el número 4 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 24 de julio de 2022. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en un Restaurante del Municipio de</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
	<p>5. Con relación al inciso a), precise el lugar exacto en dónde se realizaron las reuniones o eventos de referencia.</p> <p>6. Asimismo, en su caso, precise el tipo de recursos que utilizó para arribar a los lugares que se llevaron a cabo los multicitados eventos.</p> <p>7. Finalmente, indique el motivo de las reuniones, así como los temas que se trataron en ellas, y en su caso,</p>	<p>Comala, Colima; se desarrolló en el transcurso de la tarde. Este evento fue meramente personal. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.</p> <p>e) El evento identificado con el número 5 de la tabla anexa se llevó a cabo el sábado 25 de marzo de 2023, se llevó a cabo en la explanada "Miguel Allende", de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Fue un evento organizado por la Universidad de Guadalajara y mi representada compareció como invitada para participar en el Foro denominado "Mujeres Gobernando".</p> <p>f) El evento identificado con el número 6 de la tabla adjunta se llevó a cabo el miércoles 24 de abril de 2023, en Palacio Nacional en la Ciudad de México, se desarrolló durante la tarde. Se trató de una reunión de trabajo en la cual se analizaron diversos rubros de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de la entrega de Programas para el Bienestar que se implementan en todo el país. A dicho evento asistió mi representada en ejercicio de sus funciones como Gobernadora del Estado de Colima.</p> <p>g). El evento identificado con el número 7 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 05 de marzo de 2023. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la Ciudad de México; siendo motivo del mismo la "Conmemoración del Día internacional de las Mujeres".</p> <p>h). Los eventos identificados con los números 8, 9, 10 y 11, de la tabla adjunta realmente son publicaciones realizadas por medios de comunicación electrónica de los cuales mi representada no tiene injerencia.</p> <p>5. La pregunta identificada con el número 5 ya fue contestada en los párrafos que anteceden.</p> <p>6. La pregunta número 6 ya fue contestada al contestar la pregunta 4.</p> <p>7. La pregunta 7 ya fue contestada al contestar la pregunta 4.</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
	<p>remita el orden del día de dichos actos.</p> <p>B. Publicaciones</p> <p>1. Precise si la siguiente cuenta es administrada por usted o por personal a su cargo. https://www.facebook.com/indira.vizcaino.s</p> <p>2. En caso de que la cuenta sea administrada por personal a su cargo indique el nombre o denominación social de la persona o personas encargadas de administrarla.</p> <p>3. Precise la finalidad y objetivo para realizar las publicaciones alojadas en los siguientes vínculos electrónicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • https://www.facebook.com/photo/?fbid=599902158159253&set=pcb.599905664825 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=945719263577539&set=pcb.945727613576704 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=953764422773023&set=pcb.953764906106308 • https://www.facebook.com/Indira.vizcaino.s/videos/622698699197543 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=826006442215489&set=a.538423210973815 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=775986893884111&set=pcb.775997580549709 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=865552754927524&set=a.538423210973815 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=792826118866855&set=a.538423210973815 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=764116275071173&set=pcb.764155688400565 • https://www.facebook.com/photo/?fbid=744688917013909&set=a.538423204307149 <p>4. Indique si contrató por sí o a través de terceros, la difusión como publicidad pagada en la respectiva red social, de las publicaciones referidas, en el numeral que antecede.</p>	<p>B. Publicaciones</p> <p>1. La cuenta que se describe en la pregunta número 1 es administrada de manera personal por mi representada.</p> <p>2. En virtud de que la cuenta es administrada por mi representada no se contesta la segunda de las preguntas.</p> <p>3. Las publicaciones contenidas en la tabla de vínculos se realizaron de manera personal por mi representada, desde su cuenta particular, en ejercicio de su derecho a la libre expresión; sin utilizar recurso público y sin violentar ningún tipo de norma electoral.</p> <p>4. Mi representada no contrató, ni ordenó contratar, difusión como publicidad pagada en ninguna red social, de las publicaciones contenidas en la tabla.</p> <p>5. En virtud de que la pregunta que antecede fue contestada en sentido negativo no se contesta la pregunta número</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
	<p>5. En caso de ser afirmativa su respuesta, precise las razones por las que contrató la publicidad mencionada en la respectiva red social y proporcione copia del contrato o acto jurídico celebrado para tal efecto, así como la factura o recibo electrónico correspondiente, detallando el periodo de contratación y el alcance acordado.</p> <p>6. En caso de haber solicitado a un tercero la contratación, indique el nombre o denominación social y proporcione sus datos de localización, así como copia del instrumento jurídico, factura, recibo o cualquier documento que ampare dicha solicitud y la contraprestación respectiva.</p>	<p>6. En virtud de que la pregunta número 4 fue contestada en sentido negativo no se contesta la pregunta número 6.</p>
<p>Persona Titular de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Colima</p>	<p>1. Si se ha autorizado o erogado recurso público del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva para publicidad en red social o plataforma Facebook, respecto de la cuenta siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • https://www.facebook.com/indira.vizcaino.s <p>2. Indique si se ha ocupado alguna partida presupuestal del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para el pago de publicidad de los siguientes vínculos electrónicos (se anexaron fotografías de los links denunciados)</p> <p>3. Señale si existe solicitud de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para el uso de recurso público del Gobierno de Colima, para cubrir gastos de publicidad de la red social correspondiente.</p> <p>4. Remita la documentación atinente y formule las aclaraciones que considere pertinentes.</p>	<p><i>La Coordinadora General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Colima, informó lo siguiente:</i></p> <p>1. No se ha autorizado, tampoco erogado, recurso público del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para publicidad en red social o plataforma respecto de la cuenta: https://www.facebook.com/indira.vizcaino.s</p> <p>2. No se ha ocupado partida presupuestal del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para el pago de publicidad de ninguno de los vínculos electrónicos insertos en la tabla adjunta al acuerdo que se notifica.</p> <p>3. No existe solicitud de la Gobernadora Indira Vizcaino Silva, para el uso de recursos públicos del Gobierno de Colima, para cubrir gastos de publicidad de la red social correspondiente.</p> <p>4. Se remite la documentación necesaria para acreditar personalidad y no se considera realizar aclaración alguna.</p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
<p>Claudia Sheinbaum Pardo Candidata a la Presidencia de la República por la coalición "Sigamos Haciendo Historia"</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si usted organizó los siguientes eventos: Para mayor referencia se agrega, a manera de ejemplo, la información relativa a los eventos referidos por el denunciante: (se anexaron fotografías de los links denunciados) 2. De ser afirmativo al inciso que antecede, refiera el motivo o razón de la celebración de dichos eventos, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar de estos. 3. En su caso, precise la forma en la que se les invitó, convocó, o solicitó su participación en los referidos eventos a los asistentes, en particular de Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora del Estado de Colima. 4. Precise si los eventos de referencia fueron de acceso libre o restringido a militantes. 5. En caso de ser negativa su respuesta a los cuestionamientos anteriores, señale el nombre del responsable(s) de la organización y realización de los eventos antes referidos. 	<p>El representante legal de Claudia Sheinbaum Pardo, informó lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Mi representada no organizó los eventos referidos.</i> 2. <i>No es el caso.</i> 3. <i>No es el caso.</i> 4. <i>En el caso del evento realizado el 23 de marzo de 2023 por la Universidad de Guadalajara, el acceso se dirigió a las y los estudiantes de dicha universidad que estuvieran interesados en las experiencias de mujeres en el ejercicio gubernamental. Sobre los eventos del 5 de marzo de 2023 el acceso fue libre para las personas que quisieran conmemorar el día internacional de la mujer. Por lo que hace al evento del 26 de abril de 2023 el acceso fue cerrado para titulares del poder ejecutivo y representantes del Gobierno de México en donde se analizaron diversos rubros de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Respecto a los demás eventos, el acceso fue restringido exclusivamente a militantes del partido Morena.</i> 5. <i>El evento denominado "Mujeres haciendo historia" fue organizado por la Secretaría de las Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México. (5 de marzo de 2023). El evento denominado "Mujeres Gobernando" fue organizado por la Universidad de Guadalajara. (25 de marzo de 2023). El evento sobre la Estrategia Nacional de Seguridad Pública fue organizado por el Gobierno de México. (26 de abril de 2023). Respecto a los eventos celebrados en julio de 2022, así como en febrero de 2024,</i>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
		<p><i>fueron organizados por el partido político Morena, por lo que cualquier información relacionada a estos, obra en poder de dicho instituto político.</i></p>
<p>Partidos Políticos del Trabajo, Verde Ecologista de México y MORENA</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Si usted organizó los eventos señalados: Para mayor referencia se agrega, a manera de ejemplo, la información relativa a los eventos referidos por el denunciante: (se anexaron fotografías de los links denunciados) 2. De ser afirmativo al inciso que antecede, refiera el motivo o razón de la celebración de dichos eventos, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar de estos. 3. En su caso, precise la forma en la que se les invitó, convocó, o solicitó su participación en los referidos eventos a los asistentes, en particular de Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora del Estado de Colima. 4. Precise si los eventos de referencia fueron de acceso libre o restringido a militantes. 5. En caso de ser negativa su respuesta a los cuestionamientos anteriores, señale el nombre del responsable(s) de la organización y realización de los eventos antes referidos. 	<p>Las representaciones partidistas manifestaron lo siguiente:</p> <p>Partido del Trabajo <i>Se contesta en sentido negativo el punto primero de este requerimiento de información sobre el conocimiento de los responsables de la organización de 7 eventos a los que ha asistido la Gobernadora de Colima, de los cuales, uno correspondió a temas internos del partido morena, al estar listado inequívocamente como Reunión de organización interna de MORENA en Colima, organización en donde mi representado no tuvo participación alguna por tratarse de temáticas de autoorganización.</i> <i>En virtud de la anterior respuesta no es posible precisar los detalles técnicos implicados en los numerales del punto 2 al 5.</i></p> <p>Partido Verde Ecologista de México 1. <i>Al respecto se manifiesta que el partido político que represento NO organizó ninguno de los eventos materia de la presente queja.</i> 2. <i>En virtud de que el cuestionamiento anterior se respondió de forma negativa, al presente no se le da contestación.</i> 3. <i>Respecto al presente cuestionamiento, se manifiesta que se desconoce la información solicitada ya que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.</i> 4. <i>Se desconoce la información, ya que se reitera que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.</i> 5. <i>Se desconoce la información, ya que se reitera que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.</i></p> <p>MORENA: <i>De los elementos aportados en el requerimiento, consistentes en enlaces electrónicos, no es posible advertir con precisión a qué eventos pretende hacerse alusión, ello en razón de que esa autoridad únicamente se limita a enunciar los enlaces aportados por la parte denunciante, de</i></p>

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Sujeto requerido	Requerimiento	Contestación
		<i>dichos elementos se desprenden publicaciones de la red social Facebook, mismas que resultan genéricas e imprecisas, de ahí que los hechos no resultan claros ni precisos en concatenación con las cuestiones requeridas, pues no existe una lógica clara y congruente para identificar los eventos que el quejoso pretende denunciar, y por lo cuales se cuestiona a mi representado.</i>

De igual forma, esta autoridad solicitó al personal de la Oficialía Electoral la certificación de los links de internet aportados por el quejoso.

III. DESECHAMIENTO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y ELABORACIÓN DE PROYECTO DE ACUERDO DE MEDIDA CAUTELAR. En su oportunidad la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó desechar de manera parcial por cuanto hace a la violación sistemática y reiterada a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad, así como por el beneficio obtenido por la candidata denunciada y de los partidos políticos que la postulan respecto de las publicaciones realizadas con anterioridad al inicio del proceso electoral federal 2023-2024, así como por el supuesto uso de recursos públicos, al considerar que el partido político quejoso no aportó elementos de prueba de los cuales se pudiera desprender, aun de forma indiciaria, la actualización de la infracción denunciada.

Asimismo, admitió a trámite la denuncia respectiva por cuanto hace a las publicaciones realizadas dentro del proceso electoral federal 2023-2024 y reservó el emplazamiento a las partes, hasta en tanto culmine la investigación correspondiente.

Finalmente, en el acuerdo de mérito, se ordenó la elaboración del proyecto de acuerdo de medida cautelar solicitada por el inconforme, así como su remisión a esta Comisión de Quejas y Denuncias para que, conforme a sus atribuciones, determinara lo que en derecho correspondiera.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para resolver sobre la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, 134, párrafos 7 y 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

Lo anterior, en razón de que, en el presente procedimiento, se denuncia la probable vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda en el marco del proceso electoral 2023–2024, así como el uso indebido de recursos públicos, derivado de la difusión de diversas publicaciones en redes sociales, así como la asistencia a eventos proselitistas por parte de Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció, medularmente, la presunta vulneración al artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política Federal, así como de los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, atribuible a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima, así como de Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República por la coalición “Sigamos Haciendo Historia”, por el beneficio indirecto de las conductas denunciadas así como por la culpa *in vigilando* de los partidos integrantes de la coalición aludida, derivado de la difusión de diversas publicaciones en las redes sociales de la servidora pública denunciada en las que, a juicio del denunciante, se promueve y promociona a Claudia Sheinbaum Pardo.

Pruebas ofrecidas por el quejoso

Las técnicas consistentes en la certificación y contenido de las siguientes ligas electrónicas.

Enlaces de internet
https://www.facebook.com/photo/?fbid=599902158159253&set=pcb.599905664825569
https://www.facebook.com/photo/?fbid=945719263577539&set=pcb.945727613576704
https://www.facebook.com/photo/?fbid=953764422773023&set=pcb.953764906106308
https://www.facebook.com/Indira.vizcaino.s/videos/622698699197543
https://www.facebook.com/photo/?fbid=826006442215489&set=a.538423210973815
https://www.facebook.com/photo/?fbid=775986893884111&set=pcb.775997580549709
https://www.facebook.com/photo/?fbid=865552754927524&set=a.538423210973815
https://www.facebook.com/photo/?fbid=792826118866855&set=a.538423210973815
https://www.facebook.com/photo/?fbid=764116275071173&set=pcb.764155688400565
https://www.facebook.com/photo/?fbid=744688917013909&set=a.538423204307149
https://www.colimanoticias.com/mano-de-indira-vizcaino-en-evento-de-claudia-sheinbaum/
https://www.ejecentral.com.mx/ine-pide-a-Gobernadora-de-colima-imparcialidad-hacia-sheinbaum
https://www.infobae.com/mexico/2023/08/02/denunciaron-al-gobierno-de-colima-por-presuntamente-dar-moches-a-la-campana-de-sheinbaum/



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Enlaces de internet
https://www.canal6tv.com/gobierno-de-indira-vizcaino-silva-descuenta-el-5-a-sus-trabajadores-para-apoyar-a-claudia-sheinbaum
https://twitter.com/DavidMonrealA/status/1741154437463187539?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1741154437463187539%7Ctwgr%5E37ff62cea4a0bda25767e2e3ba55668ee9686b48%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.milenio.com%2Fpolitica%2Felecciones%2Fgobernadores-4t-reiteran-lealtad-proyecto-amlo
https://twitter.com/Claudiashein/status/1759275800564470220

Pruebas recabadas por la autoridad instructora

- 1. Documental pública,** consistente en **acta circunstanciada** INE/DS/CIRC/283/2024, instrumentada por Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las publicaciones denunciadas.
- 2. Documental pública,** consistente en la respuesta de la **Gobernadora del Estado de Colima**, en la que refirió, en esencia, lo siguiente:

A. Eventos

1. Ni la Gobernadora del Estado de Colima, ni el personal a su cargo, participó o participaron en la organización de los eventos enumerados en la tabla que se inserta.

2. Desconozco el nombre de la persona encargada de organizar cada uno de los eventos descritos en la tabla inserta.

3. Con relación a los eventos identificados con los números 1, 2, 3, 4 y 7, estos fueron celebrados en día domingo; es decir, fue un día inhábil, y mi representada asistió a los mismos como cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos, pagando con sus propios recursos los gastos erogados con motivo de su asistencia, sin tener una participación preponderante en los mismos.

Concerniente al evento identificado con el número 5 de la tabla adjunta, mi representada asistió como invitada por la Universidad de Guadalajara, con motivo de un foro titulado "Mujeres Gobernando", el cual se llevó a cabo el día sábado 25 de marzo de 2023.

Con relación al evento identificado con el número 6, si bien es cierto tuvo lugar el día miércoles 26 de abril de 2023, este se llevó a cabo por cuestiones laborales, para lo cual mi representada se presentó en calidad de Gobernadora del Estado de Colima en ejercicio propio de su función.

Ahora bien, con relación a los hechos identificados con los números 8, 9, 10 y 11 de la tabla, estos se refieren a notas publicadas por medios electrónicos de comunicación de los cuales mi representada no tiene injerencia.

4. En relación con este punto se contestó:

a) El evento identificado con el número 1 de la tabla adjunta se llevó a cabo el domingo 24 de julio de 2022. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la ciudad de Villa de Álvarez, Colima, se desarrolló en el transcurso de la mañana y mi representada estuvo presente aproximadamente una hora. El tema que se ventiló fue la reflexión sobre

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

la relevancia de la reforma electoral. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento

b) El evento identificado con el número 2 de la tabla adjunta se llevó a cabo el domingo 4 de febrero de 2024. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la ciudad de Colima, Colima, específicamente en un salón del Hotel "María Isabel"; se desarrolló en el transcurso de la tarde y mi representada estuvo presente aproximadamente una hora; se desconoce la duración exacta del evento. El motivo del evento fue sobre temas concernientes al partido político MORENA. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.

c) El evento identificado con el número 3 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 18 de febrero de 2024. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la Ciudad de México, específicamente en las oficinas del Instituto Nacional Electoral. El motivo del evento fue el registro de la candidatura por el partido MORENA, a la presidencia de la república. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.

d) El evento identificado con el número 4 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 24 de julio de 2022. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en un Restaurante del Municipio de Comala, Colima; se desarrolló en el transcurso de la tarde. Este evento fue meramente personal. Mi representada no tuvo una participación preponderante en dicho evento.

e) El evento identificado con el número 5 de la tabla anexa se llevó a cabo el sábado 25 de marzo de 2023, se llevó a cabo en la explanada "Miguel Allende", de la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Fue un evento organizado por la Universidad de Guadalajara y mi representada compareció como invitada para participar en el Foro denominado "Mujeres Gobernando".

f) El evento identificado con el número 6 de la tabla adjunta se llevó a cabo el miércoles 24 de abril de 2023, en Palacio Nacional en la Ciudad de México, se desarrolló durante la tarde. Se trató de una reunión de trabajo en la cual se analizaron diversos rubros de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y de la entrega de Programas para el Bienestar que se implementan en todo el país. A dicho evento asistió mi representada en ejercicio de sus funciones como Gobernadora del Estado de Colima.

g) El evento identificado con el número 7 de la tabla anexa se llevó a cabo el domingo 05 de marzo de 2023. Mi representada asistió como cualquier ciudadano, pagando con recursos propios los gastos originados con su asistencia. Dicho evento se llevó a cabo en la Ciudad de México; siendo motivo del mismo la "Conmemoración del Día internacional de las Mujeres".

h). Los eventos identificados con los números 8, 9, 10 y 11, de la tabla adjunta realmente son publicaciones realizadas por medios de comunicación electrónica de los cuales mi representada no tiene injerencia.

5. *La pregunta identificada con el número 5 ya fue contestada en los párrafos que anteceden.*

6. *La pregunta número 6 ya fue contestada al contestar la pregunta 4.*

7. *La pregunta 7 ya fue contestada al contestar la pregunta 4.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-145/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024

B. Publicaciones

- 1. La cuenta que se describe en la pregunta número 1 es administrada de manera personal por mi representada.*
- 2. En virtud de que la cuenta es administrada por mi representada no se contesta la segunda de las preguntas.*
- 3. Las publicaciones contenidas en la tabla de vínculos se realizaron de manera personal por mi representada, desde su cuenta particular, en ejercicio de su derecho a la libre expresión; sin utilizar recurso público y sin violentar ningún tipo de norma electoral.*
- 4. Mi representada no contrató, ni ordenó contratar, difusión como publicidad pagada en ninguna red social, de las publicaciones contenidas en la tabla.*
- 5. En virtud de que la pregunta que antecede fue contestada en sentido negativo no se contesta la pregunta número*
- 6. En virtud de que la pregunta número 4 fue contestada en sentido negativo no se contesta la pregunta número 6*

En alcance informó que se tomó la decisión de retirar de la cuenta personal de la Gobernadora, de la red social conocida como Facebook, así como de todas sus redes sociales, las publicaciones que inicialmente se encontraban visibles en los siguientes links:

- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=945719263577539&set=pcb.945727613576704>
- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=953764422773023&set=pcb.953764906106308>
- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=865552754927524&set=a.538423210973815>

3. Documental pública, consistente en la respuesta de la Persona Titular de la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Colima, en la que refirió, en esencia, lo siguiente:

- 1. No se ha autorizado, tampoco erogado, recurso público del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para publicidad en red social o plataforma respecto de la cuenta: <https://www.facebook.com/indira.vizcaino.s>*
- 2. No se ha ocupado partida presupuestal del Gobierno de Colima, a favor de la Gobernadora Indira Vizcaíno Silva, para el pago de publicidad de ninguno de los vínculos electrónicos insertos en la tabla adjunta al acuerdo que se notifica.*
- 3. No existe solicitud de la Gobernadora Indira Vizcaino Silva, para el uso de recursos públicos del Gobierno de Colima, para cubrir gastos de publicidad de la red social correspondiente.*
- 4. Se remite la documentación necesaria para acreditar personalidad y no se considera realizar aclaración alguna.*

4. Documental privada, consistente en la respuesta formulada por **Claudia Sheinbaum Pardo**, en la que refirió lo siguiente:

- 1. Mi representada no organizó los eventos referidos.*
- 2. No es el caso.*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. No es el caso.

4. En el caso del evento realizado el 23 de marzo de 2023 por la Universidad de Guadalajara, el acceso se dirigió a las y los estudiantes de dicha universidad que estuvieran interesados en las experiencias de mujeres en el ejercicio gubernamental. Sobre los eventos del 5 de marzo de 2023 el acceso fue libre para las personas que quisieran conmemorar el día internacional de la mujer.

Por lo que hace al evento del 26 de abril de 2023 el acceso fue cerrado para titulares del poder ejecutivo y representantes del Gobierno de México en donde se analizaron diversos rubros de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública.

Respecto a los demás eventos, el acceso fue restringido exclusivamente a militantes del partido Morena.

5. El evento denominado "Mujeres haciendo historia" fue organizado por la Secretaría de las Mujeres del Gobierno de la Ciudad de México. (5 de marzo de 2023).

El evento denominado "Mujeres Gobernando" fue organizado por la Universidad de Guadalajara. (25 de marzo de 2023).

El evento sobre la Estrategia Nacional de Seguridad Pública fue organizado por el Gobierno de México. (26 de abril de 2023).

Respecto a los eventos celebrados en julio de 2022, así como en febrero de 2024, fueron organizados por el partido político Morena, por lo que cualquier información relacionada a estos, obra en poder de dicho instituto político.

5. Documental privada, consistente en la respuesta formulada por el Partido Verde Ecologista de México, en la que refirió lo siguiente:

1. Al respecto se manifiesta que el partido político que represento NO organizó ninguno de los eventos materia de la presente queja.

2. En virtud de que el cuestionamiento anterior se respondió de forma negativa, al presente no se le da contestación.

3. Respecto al presente cuestionamiento, se manifiesta que se desconoce la información solicitada ya que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.

4. Se desconoce la información, ya que se reitera que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.

5. Se desconoce la información, ya que se reitera que los hechos denunciados no son hechos propios de mi representado.

6. Documental privada, consistente en la respuesta formulada por el Partido del Trabajo

Se contesta en sentido negativo el punto primero de este requerimiento de información sobre el conocimiento de los responsables de la organización de 7 eventos a los que ha asistido la Gobernadora de Colima, de los cuales, uno correspondió a temas internos del partido morena, al estar listado inequívocamente como Reunión de organización interna de MORENA en Colima, organización en donde mi representado no tuvo participación alguna por tratarse de temáticas de autoorganización.

En virtud de la anterior respuesta no es posible precisar los detalles técnicos implicados en los numerales del punto 2 al 5.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

7. Documental privada, consistente en la respuesta formulada por el **Partido MORENA**, en la que refirió lo siguiente:

De los elementos aportados en el requerimiento, consistentes en enlaces electrónicos, no es posible advertir con precisión a qué eventos pretende hacerse alusión, ello en razón de que esa autoridad únicamente se limita a enunciar los enlaces aportados por la parte denunciante, de dichos elementos se desprenden publicaciones de la red social Facebook, mismas que resultan genéricas e imprecisas, de ahí que los hechos no resultan claros ni precisos en concatenación con las cuestiones requeridas, pues no existe una lógica clara y congruente para identificar los eventos que el quejoso pretende denunciar, y por lo cuales se cuestiona a mi representado.

8. Documental pública, consistente en el acta circunstanciada en donde consta que las publicaciones denunciadas fueron eliminadas.

Conclusiones Preliminares

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

1. El Proceso Electoral inició el 7 de septiembre de 2023, el período de precampaña del presente Proceso Electoral Federal inició el 20 de noviembre de 2023 y concluyó el 18 de enero de 2024, mientras que el de campaña comenzó el 1 de marzo inmediato anterior y concluirá el 29 de mayo de 2024.
2. Se tiene acreditado que el perfil de la red social <https://www.facebook.com/indira.vizcaino> es el perfil verificado de a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima.
3. Que derivado de la asistencia de Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima a los eventos del 8 de septiembre de 2023, así como 4 y 18 de febrero de 2024, la Gobernadora denunciada realizó publicaciones en su perfil de la red social Facebook en donde se refirió, publicó imágenes y etiquetó a la candidata por la Coalición Sigamos Haciendo Historia, Claudia Sheinbaum Pardo.
4. El contenido de las publicaciones objeto de denuncia fue eliminado del perfil de la red social Facebook de la Gobernadora de Colima.

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.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA*,¹ sin perder de vista que, 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 LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

1. Marco normativo

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

a. Principio de Equidad en la Contienda y uso indebido de recursos públicos.

La equidad en la contienda ha sido reconocida como un principio característico de los sistemas democráticos modernos, en los cuales, el acceso a los cargos de elección popular se organiza a través de la competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto de la ciudadanía.

En este sentido, la equidad ha sido reconocida como un principio con relevancia especial en la materia electoral, en virtud de que procura asegurar que quienes compiten en la elección (partidos y candidaturas) tengan condiciones equiparables desde el inicio hasta el final de la contienda. En el sistema electoral vigente, existe una constante actividad legislativa y jurisdiccional, tendente a salvaguardar dicho principio como rector de la materia electoral.

Las reformas constitucionales y legales dan cuenta de la preocupación constante del Poder Legislativo de perfeccionar las medidas normativas que tienden a proteger y garantizar expresamente este principio. Así, se ha regulado lo inherente al financiamiento público y privado, previniendo la prevalencia del primero y su distribución proporcional entre los partidos políticos, así como las reglas relacionadas con los plazos y erogaciones permitidas durante las precampañas y campañas.

Se ha regulado también, lo relativo al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión, la prohibición de difusión en los medios de comunicación social de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas, con algunas excepciones y la prohibición específica de que las autoridades intervengan en la contienda entre partidos políticos y personas candidatas.

El eje central de esta regulación es, precisamente, la protección y garantía de la equidad en la contienda electoral durante sus distintas etapas. Se ha instituido como presupuesto y fundamento de la libertad de elección, a través de la cual se impide que quienes participan en la competencia obtengan ventajas indebidas (derivadas de las posibles situaciones de dominio –políticas, sociales o económicas- en las que pudieran estar situados algunos participantes). La equidad se ha constituido, pues, en un principio rector de la materia que da contenido a los derechos subjetivos de quienes participan en ella y que sirve de fundamento a las limitaciones impuestas a los competidores y a terceros, las cuales van destinadas a evitar el ejercicio de influencias indebidas sobre el electorado, aprovechando alguna situación de ventaja.

En esa medida, el artículo 134, párrafo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Artículo 134.

[...]

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

Lo anterior se traduce en que, a efecto de preservar el principio de equidad en la contienda, las personas servidoras públicas tienen la obligación de aplicar los recursos públicos que tienen bajo su responsabilidad, sin afectar el principio de equidad entre los partidos políticos, a efecto de que, por una parte, ninguna de las opciones políticas que participan en el proceso electoral, adquiera una ventaja injusta sobre los demás contendientes; y por otra, que aquellos recursos —humanos, materiales o financieros— que se encuentran avocados a la prestación de un servicio público, sean destinados precisamente a la consecución de dicha finalidad y no a la promoción de las aspiraciones políticas de una o un ciudadano que, en un lugar y momento determinados, son responsables del buen uso de los mismos.

b. Principio de imparcialidad.

Al respecto, es importante precisar lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala lo siguiente:

Constitución Federal.
Artículo 134.

[...]

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

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

[...].



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional el principio de **imparcialidad** al que están sometidos las y los servidores públicos, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

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

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

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las personas servidoras públicas para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de las y los ciudadanos, mediante la utilización de recursos públicos.

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

Para lo cual se establece como elemento fundamental de la descripción normativa, que los actos constitutivos de la infracción tengan por objeto influir en la voluntad del electorado y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda electoral.

El contexto de los citados artículos constitucionales permite advertir que la vulneración a la equidad e imparcialidad en la contienda electoral está sujeta a la actualización de un supuesto objetivo necesario, atinente a que el proceder de las y los servidores públicos influya en la voluntad de la ciudadanía.

Algunas de estas directrices derivan de la reforma electoral del año dos mil siete, que modificó el artículo 134 de la Constitución Federal, por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

[...]

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en periodos no electorales.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Quienes suscribimos la presente iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público.

En México, es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral. Las garantías individuales que nuestra Constitución reconoce y consagra son para las personas, no para las autoridades; éstas no pueden invocar como justificación o defensa de sus actos tales principios. La libertad de expresión es una garantía individual ante el Estado; los poderes públicos no están protegidos por la Constitución; son las personas, los ciudadanos, a los que la Constitución protege frente a eventuales abusos del poder público.

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

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

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

1. Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a cargo de elección popular; así como el uso de éste para promover ambiciones personales de índole política;
2. Blindar la democracia mexicana evitando el uso del dinero público para incidir en la contienda electoral y de la propaganda institucional para promoción personalizada con fines electorales, y
3. Exigir a quienes ocupan cargos de gobierno total imparcialidad en las contiendas electorales, usando los recursos públicos bajo su mando para los fines constitucionales y legalmente previstos.

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:

- a. La obligación de toda persona servidora pública de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, de modo que la norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones para quienes la violen, y

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

- b. Que no se utilicen recursos públicos para fines distintos a los encomendados constitucionalmente, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.

Por su parte, la legislación ordinaria desarrolla el contenido de las disposiciones constitucionales mencionadas, en un ámbito sancionador específico, al señalar lo siguiente:

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 449.

1. Constituyen infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:

[...]

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

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

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

f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las y los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de personas del servicio público en el periodo de campañas electorales, o bien, que se traduzcan en coacción o presión al electorado, para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

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

Por lo que no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por servidores/as públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.

Ello evidencia que no se pierde de vista que, en este tipo de asuntos, existe una colisión de principios o derechos que ameritan una justa ponderación a partir de diversos elementos.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:

- **Principios protegidos:** legalidad y juridicidad en el desempeño de las funciones públicas; elecciones libres y auténticas; imparcialidad e igualdad en el acceso a los cargos públicos; y neutralidad.
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.
- **Prohibiciones a las y los servidores públicos:** desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.
- **Especial deber de cuidado de las y los servidores públicos:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las y los servidores, como un elemento relevante para observar el

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona servidora pública.

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

Así, existe una bidimensionalidad en las personas legisladoras, pues convive su carácter de miembro del órgano legislativo con su afiliación o simpatía partidista.

En tal sentido, de la interpretación de los artículos 1, 6, 35, 41 y 134 de la Constitución Federal, es posible advertir la prohibición a las y los servidores de desviar recursos públicos para favorecer a algún partido político, persona precandidata o candidata a cargo de elección popular, esto es, la obligación constitucional de quienes desempeñan un cargo público de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor/a política.

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes o servidores/as públicos y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

En esta línea argumentativa, puede afirmarse que el espíritu de la Constitución Federal pretende que quienes ejerzan un cargo público conduzcan su actuar con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre las y los actores políticos.

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las o los servidores públicos aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

implícita, hagan promoción para sí o de una tercera persona, que pueda afectar la contienda electoral.

a) Libertad de expresión en redes sociales y sus restricciones

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

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.²
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- El respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América; y la Relatoría

² Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a las y los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas.³
- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.⁴

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

- Cualquier usuario/a encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador.⁵
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión.⁶
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que las y los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión,

³ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.

⁴ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

⁵ Belbis, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

⁶ Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre las y los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

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

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

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

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

Estas características de las redes sociales generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión de quién las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

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

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

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

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

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES. *Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al*

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.

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

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

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

Así, es que en materia electoral **resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia.⁷

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

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

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

2. Análisis del caso concreto

Como antes quedó precisado, el Partido Acción Nacional **solicitó la adopción de medidas cautelares** para el efecto de que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene suspender la difusión del material denunciado, con el fin de prevenir daños irreparables al principio de equidad en la contienda; y, **en tutela preventiva**, ordene a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima, se abstenga de inmediato de realizar manifestaciones que vulneren la neutralidad y la equidad de la contienda.

a. Material denunciado

⁷ Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

I. Publicaciones

No obstante que se tiene plenamente acreditada la existencia de las publicaciones difundidas, tomando en consideración que los hechos denunciados por el quejoso derivan de la difusión de publicaciones en la red social Facebook de la Gobernadora del Estado de Colima; por cuanto hace a la solicitud realizada por el quejoso, este órgano colegiado considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares ya que se trata de **actos consumados de manera irreparable**, de conformidad con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Como se observa del acta INE/DS/OE/CIRC/283/2024, levantada por personal de la Oficialía Electoral de este Instituto, se constató la existencia de las publicaciones denunciadas y realizadas por Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima en su perfil de la red social Facebook.

Sin embargo, del acta circunstanciada elaborada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de 4 de abril de 2024, se desprende que el contenido de los enlaces denunciados ya no se encuentra disponible.

En ese sentido, al no encontrarse visible el material denunciado, válidamente puede concluirse que se está frente a actos consumados de manera irreparable y, por tanto, resulta improcedente el dictado de medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose 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 si los hechos denunciados ya no acontecen, puesto que, se insiste, esta autoridad no tiene indicios de que el material contenido en el vínculo denunciado se encuentre difundiéndose.

Lo anterior, ya que, la finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Ahora bien, no obstante que esta Comisión ha determinado que la medida cautelar es improcedente al tratarse de hechos consumados, del acta circunstanciada instrumentada por la Oficialía Electoral, se tiene acreditado que el material denunciado fue difundido en las redes verificadas de la Gobernadora de dicha entidad federativa, como se ejemplifica a continuación:

1. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=865552754927524&set=a.538423210973815>



- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=945719263577539&set=pcb.945727613576704>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

3. <https://www.facebook.com/photo/?fbid=953764422773023&set=pcb.953764906106308>



Por lo anterior, se considera necesario hacer un recordatorio a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima, en su calidad de Gobernadora constitucional del Estado de Colima, en el sentido de que debe observar un especial deber de cuidado con motivo de sus funciones, máxime que, a la fecha, se encuentra en curso la etapa de campaña del Proceso Electoral Federal.

En efecto, quienes tienen funciones de ejecución o de mando, enfrentan limitaciones más estrictas, pues sus cargos les permiten disponer de forma directa de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan, además que, por la naturaleza de su encargo y su posición relevante y notoria, tienen más posibilidad de influir en la ciudadanía.

Por lo anterior, dichas personas servidoras públicas deben tener un especial deber de cuidado respecto de las expresiones que emiten, de manera individual o conjunta, y que puedan derivar en una afectación de los principios de imparcialidad, neutralidad o disposiciones vinculadas con algún proceso electoral futuro.

Por tanto, si se realizan conductas posiblemente antijurídicas o continúan o se repiten en lo futuro, entonces esta Comisión estará en condiciones de dictar las medidas preventivas que correspondan, incluso oficiosamente, a fin de garantizar la vigencia de los principios constitucionales sobre los que se basan los procesos electorales.

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En consecuencia, se ordena notificar el presente acuerdo a la servidora pública referida, a efecto de hacerle de su conocimiento el contenido de la presente resolución.

Similar criterio adoptó esta Comisión al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-97/2024**, **ACQyD-INE-104/2024** y **ACQyD-INE-141/2024**, aprobados por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebradas el 11, 14 de marzo y 4 de abril de 2024, respectivamente,

II. Eventos

Ahora bien, de un análisis contextual al escrito de queja se advierte que las publicaciones denunciadas aludidas en los apartados que preceden tienen su origen en la presunta asistencia de Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora de Colima a diversos eventos celebrados el 8 de septiembre de 2023, 4 y 18 de febrero de 2024, todos ellos ya iniciado el proceso del electoral federal 2023-2024, los dos últimos en la etapa de intercampañas.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que también es **improcedente** la adopción de medidas cautelares en relación con la asistencia de esos eventos, toda vez que 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**.

En el caso, aun cuando en los autos del expediente se advierte, de manera preliminar, la asistencia de Indira Vizcaíno Silva, en su calidad de Gobernadora de Colima; a eventos en las fechas referidas en las publicaciones denunciadas, toda vez que fueron celebrados en fecha pasada, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con hechos que se han 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 e irreparables, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de que los hechos denunciados están relacionados con un evento que ya no acontece.

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, de la investigación preliminar realizada por esta autoridad, no se advirtió que las publicaciones que hacen referencia al evento denunciado, con esas mismas características, se repitan nuevamente, por lo que no existe materia para un pronunciamiento de esa índole y corresponderá a la Sala Regional Especializada resolver el fondo del asunto.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

b. Tutela preventiva

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por el quejoso, a efecto de que esta Comisión ordene a la denunciada, en la modalidad de tutela preventiva, abstenerse de realizar actos que vulneren el artículo 134, de la Constitución Federal y que vulneren los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en la contienda electoral, se considera **IMPROCEDENTE**, pues versa sobre hechos futuros de realización incierta, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior, tomando en consideración que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que materiales como el denunciado vuelvan a realizarse.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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:

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

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

Por último, cabe destacar que los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

c. Uso indebido de recursos públicos y culpa *In vigilando*.

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

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

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:



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.

Asimismo, es importante destacar que, por cuanto a la culpa *In Vigilando* dicha temática, deberá ser analizada en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, pues se trata de una conducta accesorias, 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 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 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, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por el Partido Acción Nacional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso a)** de la presente resolución.

SEGUNDO. Se **hace un recordatorio** a Indira Vizcaíno Silva, Gobernadora del Estado de Colima, respecto a los límites y parámetros constitucionales que, como servidora pública, debe observar acorde a los principios de neutralidad, legalidad y equidad.

TERCERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por el partido político quejoso, en términos de los

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/480/PEF/871/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

razonamientos vertidos en el considerando **CUARTO, inciso b)**, de la presente resolución.

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

QUINTO. En términos de su considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial sancionador**, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la 29ª Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cinco de abril de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ