



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR CLEMENTE ROMERO OLMEDO EN CONTRA DE ADRIÁN RUBALCAVA SUÁREZ, DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ENTRE OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIA. Clemente Romero Olmedo presentó escrito de queja, mediante el cual denunció:

✚ La presunta realización de **actos anticipados de campaña** atribuible a Adrián Rubalcava Suárez, entonces Alcalde de Cuajimalpa de Morelos, hoy candidato a Senador de la República, derivado de:

1. La publicación realizada el 14 de marzo de 2024, en la red social *Facebook* de Adrián Rubalcava Suárez, la cual contiene 8 imágenes, en las que hace referencia a que acompañó a Gustavo Mendoza a su registro como candidato a Alcalde de Cuajimalpa.
2. La publicación realizada en la cuenta de Tik Tok del usuario @adrian_rubalcava, de un video en el que se advierte a Adrián Rubalcava Suárez caminando por la calle, llegando a un puesto ambulante con chalecos con el emblema de MORENA, mientras se reproduce una canción alusiva a dicho instituto político, observándose al final del video dos imágenes de la referida persona denunciada, una en la que aparece saludando a Claudia Sheinbaum Pardo y otra donde aparece con Claudia Sheinbaum Pardo y Clara Brugada Molina.

Lo que a decir del quejoso se traduce en una violación a los principios rectores de la materia electoral al constituir promoción personalizada y actos anticipados de campaña en favor de Claudia Sheinbaum Pardo y Clara Brugada Molina.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Con lo anterior, a decir del quejoso resulta evidente que el referido Alcalde desde su cargo, sin respetar la equidad y la imparcialidad que debe regir el proceso electoral, busca incidir en la contienda anticipadamente en favor del partido MORENA; de Gustavo Mendoza Figueroa, Director General de Desarrollo Social y Humano de dicha Alcaldía, el cual, a decir del quejoso, aún se encuentra en funciones; de Claudia Sheinbaum Pardo futura candidata a la Presidencia de la República; de Clara Brugada Molina, futura candidata a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y de él mismo como futuro candidato a Senador

Lo anterior, ya que refiere que en las publicaciones materia de la denuncia hay pronunciamientos expresos e inequívocos de que MORENA “ganará las elecciones” las cuales fueron promovidas por un servidor público en funciones.

- ✚ Culpa in vigilando del partido político MORENA derivado de las conductas denunciadas, ya que, a decir del quejoso, permitió por omisión, la emisión de pronunciamientos claros de campaña respecto de quienes serán sus candidatas y candidatos a la Alcaldía de Cuajimalpa de Morelos, la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Senado de la República y la Presidencia de la República

Por lo anterior, solicita como medida cautelar solicita *la suspensión de la publicación y difusión del video denunciado solicitando al ex servidor público y candidato a senador Adrián Ruvalcaba Suárez, abstenerse de incurrir en conductas similares.*

II. REGISTRO, INCOMPETENCIA, RESERVA DE ADMISIÓN, DE EMPLAZAMIENTO Y DE LA PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Mediante proveído de once de marzo de dos mil veinticuatro, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024.**

En dicho proveído, se determinó que los hechos denunciados relacionados con la publicación realizada el 14 de marzo de 2024, en la red social Facebook de Adrián Ruvalcaba Suárez, en la que se hace referencia a que acompañó a Gustavo Mendoza a su registro como candidato a Alcalde de Cuajimalpa, no actualizan la competencia del Instituto Nacional Electoral, en ese sentido, se ordenó remitir copia de la denuncia al Instituto Electoral de la Ciudad de México, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Aunado a lo anterior, respecto de los hechos denunciados vinculados con la publicación realizada en la cuenta de la plataforma Tik Tok del usuario @adrian_rubalcava, se determinó reservar la admisión del asunto, el emplazamiento de las partes, hasta en tanto se concluyera la investigación preliminar.

En ese sentido, a fin de integrar correctamente el expediente referido, se realizaron los siguientes requerimientos de información:

Sujeto requerido	Notificación	Respuesta
Adrián Rubalcava Suárez, Alcalde de Cuajimalpa de Morelos	INE-UT/044457/2024	Imposibilidad de notificación

En dicho proveído, se ordenó también realizar una inspección en la plataforma Tik Tok, en la cuenta @adrian_rubalcava a efecto de verificar la existencia de la publicación denunciada y, en su caso, certificar su contenido.

Finalmente, y toda vez que se acordó realizar diligencias de investigación preliminar, se reservó acordar lo conducente respecto de la medida cautelar solicitada, hasta en tanto se concluyera con las mismas.

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de quince de marzo del año en curso se ordenó realizar una búsqueda en el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores, a efecto de obtener elementos que permitieran la eventual localización de Adrián Rubalcava Suárez.

Aunado a lo anterior, se ordenó realizar el siguiente requerimiento:

Sujeto requerido	Notificación	Respuesta
Adrián Rubalcava Suárez, Alcalde de Cuajimalpa de Morelos	INE-UT/044869/2024	Imposibilidad de notificación

IV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de veinte de marzo del año en curso se determinó realizar el siguiente requerimiento de información:

Sujeto requerido	Notificación	Respuesta
------------------	--------------	-----------



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos	SAI	SAI Recibido el 03 de abril de 2024
---	-----	--

V. DILIGENCIAS PREELIMINARES. Mediante proveído de tres de abril del año en curso, se determinó realizar el siguiente requerimiento:

Sujeto requerido	Notificación	Respuesta
Titular de la Alcaldía Cuajimalpa de Morelos	Oficio	Oficio ACM/DGJyG/0208/2024 Recibido el 06/04/2024

VI. ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia y se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación

Finalmente, se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible vulneración al artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presunta realización de actos anticipados de campaña y la vulneración a los principios de equidad e imparcialidad en relación, entre otros, con el proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA. La presunta realización de actos anticipados de campaña, promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda atribuible a Adrián Rubalcava Suárez, derivado de la publicación realizada, en la cuenta de Tik Tok del usuario @adrian_rubalcava, de un video en el que se advierte a Adrián Rubalcava Suárez caminando por la calle, llegando a un puesto ambulante con chalecos con el emblema de MORENA, mientras se reproduce una canción alusiva a dicho instituto político, observándose al final del video dos imágenes de la referida persona denunciada, una en la que aparece saludando a Claudia Sheinbaum Pardo y otra donde aparece con Claudia Sheinbaum Pardo y Clara Brugada Molina.

Lo anterior, ya que refiere que en las publicaciones materia de la denuncia hay pronunciamientos expresos e inequívocos de que MORENA “ganará las elecciones” las cuales fueron promovidas por un servidor público en funciones.

Así como culpa in vigilando del partido político MORENA derivado de las conductas denunciadas, ya que, a decir del quejoso, permitió por omisión, la emisión de pronunciamientos claros de campaña respecto de quienes serán sus candidatas y candidatos a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, el Senado de la República y la Presidencia de la República

MEDIOS DE PRUEBA

Pruebas ofrecidas por Clemente Romero Olmedo.

1. Documental pública. Consistente en las certificaciones solicitadas, con las que se pretende acreditar la existencia de las publicaciones narradas en los puntos y 5 del capítulo de hechos de la presente denuncia.

2. Instrumental de actuaciones. Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente Procedimiento Especial Sancionador.

3. Presuncional legal y humana. Prueba que se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos.

Pruebas recabadas por la autoridad instructora



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

1. Documental pública. Consistente en acta circunstanciada mediante la cual se certificó el contenido de la publicación denunciada.

2. Documental pública. Consistente en oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1743/2024, mediante el cual informó que Adrián Rubalcava Suárez fue registrado como candidato suplente a una Senaduría por el principio de representación proporcional, en la posición 1 de la lista nacional, postulado por el Partido Verde Ecologista de México.

Y aportó los datos contenidos en el Sistema de Información de Registro de Candidaturas Federales, para su eventual localización.

3. Documental pública. Consistente en oficio ACM/DGJyG/0208/2024, dictado por la Directora General Jurídica y de Gobierno de la Alcaldía Cuajimalpa de Morelos, por el cual informó que Adrián Rualcaba Suárez, presentó solicitud de licencia definitiva como Alcalde de Cuajimalpa de Morelos ante el Congreso de la Ciudad de México.

Y que mediante oficio MDSPOTA/CSP/0444/2029, de fecha 29 de febrero del año en curso, la Presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la Ciudad de México informó que el Pleno del Congreso aprobó la licencia definitiva solicitada por Adrián Rubalcava Suárez, como Alcalde en Cuajimalpa de Morelos, misma que surtió efectos a partir del 1 de marzo de 2024.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

1. La publicación fue realizada el 26 de febrero de 2024 en la cuenta verificada de la plataforma tik tok a nombre de Adrián Rubalcava.
2. Adrián Rubalcava Suárez, se desempeñó como Alcalde de Cuajimalpa de Morelos hasta el 29 de febrero del año en curso.
3. Es un hecho público y notorio que las campañas en el actual Proceso Electoral Federal iniciaron el 1 de marzo de 2024.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

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

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA.

I. MARCO JURÍDICO

A. Prohibiciones que las personas servidoras públicas deben observar a efecto de ajustarse a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda electoral

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

Constitución Federal

“Artículo 134.

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

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público [...].”

El precepto constitucional transcrito tutela, desde el orden constitucional, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos las personas del servicio público**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

En dicho dispositivo, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a las personas servidoras públicas de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos**.

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía a favor o en contra de partidos políticos o de candidatas o candidatos a cargos de elección popular, en los términos que dispone el artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado A, inciso g), párrafos 2 y 3 de la Constitución Federal.

Los mencionados dispositivos constitucionales establecen, desde diversos ángulos, prohibiciones concretas a las 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**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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,² por lo cual, cabe referir algunas líneas de la atinente exposición de motivos:

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

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

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

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:

² Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

Aunado a ello, la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la reforma constitucional del año dos mil catorce, así como los dictámenes de las Cámaras de origen y revisora, en esencia, establecieron lo siguiente:³

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

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

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 449.

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

³ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

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

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

f) La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a las Ciudadanas y Ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o persona candidata [...].

El precepto legal en comento, prevé que el mandato-prohibición impuesto a las y los servidores públicos, además de referirse a la eventual vulneración del principio de imparcialidad propiamente dicho –en los términos de lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Federal–, alude también a aquellas otras conductas que pudieran implicar propaganda de personas servidoras públicas 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 candidato.

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

Por lo que **no resultaría justificado restringir manifestaciones hechas por las personas del servicio público cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁴

- **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.⁵
- Obligaciones de autoridades en proceso electoral: carácter auxiliar y complementario.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.⁶
- Permisiones a las personas servidoras públicas: en su carácter de ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.
- Prohibiciones a las y los servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.**⁷
- **Especial deber de cuidado** de las personas del servicio público: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.⁸

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 los servidores, como un elemento relevante para observar el especial deber de cuidado que con motivo de sus funciones debe ser observado por cada persona servidora pública.

Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno (presidencia de la República, gubernaturas y presidencias municipales): encargado de ejecutar las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo y de los negocios del orden administrativo federal o local:

⁴ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO

⁵ Criterio previsto en la tesis electoral V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)

⁶ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

⁷ Criterio previsto en la jurisprudencia electoral 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.

⁸ Criterio previsto en la tesis electoral LXXXVIII/2016, de rubro: PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

✚ **Titular.** Su presencia es protagónica en el marco histórico-social mexicano. Para ello, dispone de poder de mando para la disposición de los recursos financieros, materiales y humanos con los que cuenta la totalidad de la administración pública.

Dado el contexto histórico-social de su figura y la posibilidad de disponer de recursos, **influye relevantemente en el electorado**, por lo que las y los funcionarios públicos que desempeñen el cargo deben tener especial cuidado en las conductas que en ejercicio de sus funciones realicen mientras transcurre el proceso electoral.

✚ **Miembros de la Administración Pública.** Encargados de la ejecución de programas, ejercen funciones por acuerdo del titular del Poder Ejecutivo.⁹

Su poder de mando está reducido al margen de acción dictado por el titular del Poder Ejecutivo, en ese sentido, **tienen mayor libertad para emitir opiniones en el curso del proceso electoral, siempre que ello no suponga instruir o coaccionar al personal a su cargo o a la ciudadanía que puede verse afectada** o sentirse constreñida por esa persona servidora pública en razón del número de habitantes en su ámbito de influencia o a la importancia relativa de sus actividades en un contexto determinado, así como de su jerarquía dentro de la Administración Pública.

De forma que **entre más alto sea su cargo mayor su deber de cuidado en el ejercicio de sus funciones**, dada que es mayor la exigencia de garantizar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.

Poder Judicial: encargado de dirimir las controversias bajo los principios de independencia e imparcialidad judicial.

Como garantías de imparcialidad, existen mecanismos como la recusación entendida como el derecho de cualquier justiciable para promover impedimento en contra del juzgador o las obligaciones de manifestación de excusas por posible conflicto de interés previstas en las leyes orgánicas y códigos de ética.

⁹ Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone "Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Por el principio que subyace a este poder, de inicio, el juez en ningún momento podría realizar manifestaciones o realizar actos fuera de sus funciones, que influyan en el proceso electoral.

Poder Legislativo: 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. Si bien, en años recientes ha incrementado la presencia de candidatos/as independientes (apartidistas), su configuración está mayormente basada por representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios.

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

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

Asimismo, es un criterio orientador de La Sala Superior que, **cuando las y los servidores públicos estén jurídicamente obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, solo podrán apartarse de esas actividades y asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como inhábiles.**¹⁰

Lo que no incide en otro tipo de cargos, como los legislativos, donde por su propia lógica lo que se resguarda en la función esencial, entre otras cuestiones es la discusión de los proyectos de ley, en el marco de la dimensión deliberativa de la democracia representativa en las sesiones del Pleno del Congreso o de sus comisiones u órganos internos, que contribuyen a que cumplan sus atribuciones constitucionales y legales.

¹⁰ Resultan ilustrativas la jurisprudencia 14/2012, así como la tesis L/2015 de la Sala Superior del TEPJF, de rubros: ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY, y ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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 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 las y los servidores públicos de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, **lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales a favor o en contra de algún actor político.**

Prohibición que toma en cuenta los recursos gozados en forma de prestigio o presencia pública que deriven de sus posiciones como representantes electos o personas servidoras públicas y que puedan convertirse en respaldo político u otros tipos de apoyo.

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

La esencia de la prohibición constitucional y legal en realidad radica en que **no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas del servicio público aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de un tercero, que pueda afectar la contienda electoral.**¹¹

B. Uso indebido de recursos públicos

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

¹¹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

El artículo 449, numeral 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que constituyen infracciones a la misma, por parte de las autoridades o las personas servidoras públicas, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos y cualquier otro ente público, la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido¹² que el principio de imparcialidad y equidad en la contienda, en relación con las personas servidoras públicas implica, entre otros: en una vertiente, la garantía de que los recursos públicos no será empleados con fines políticos o electorales, y en otra, que no deben realizar actividades que, atendiendo a la naturaleza de su función, puedan influir en los procesos electorales o en la voluntad de la ciudadanía.

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

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

¹² Ver SUP-RAP-105/2014 y acumulado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

mandamiento que encuentra fundamento en lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 2, base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La finalidad principal de esta prohibición de carácter constitucional es impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan o influyan en las campañas electorales y en sus resultados, a través de los medios de comunicación.¹³

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

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

En el párrafo 8 del mismo precepto constitucional, se dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social que difundan como tales los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración y cualquier otro ente público deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Además, se dispone que dicha propaganda no debe contener elementos que impliquen promoción personalizada de las personas servidoras públicas.

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

¹³ Así lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias. Por ejemplo, en la resolución recaída al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-210/2010, de 25 de agosto de 2010.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

para cualquier ente de los tres órdenes de gobierno y para las personas servidoras públicas, de realizar propaganda oficial personalizada.

La disposición constitucional anteriormente señalada, no tiene por objeto impedir que las personas funcionarias públicas o las dependencias a su cargo dejen de llevar a cabo actos que por su propia naturaleza deben efectuar en los tres niveles de gobierno, y, menos aún, prohibir que se entreguen bienes y servicios a las y los gobernados en la demarcación territorial que corresponda, ya que ello podría atentar contra el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligados a cumplir en beneficio de la población.

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

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

C. Promoción personalizada



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

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

¹⁴ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁵

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

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

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

¹⁵ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

En este sentido, la Sala Superior¹⁶ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichas personas funcionarias en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a una persona servidora pública. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos.¹⁷

D) ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹⁶ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

¹⁷ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Artículo 3.

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

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

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹⁸

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

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

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

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los [artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); [3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales](#); y [245, del Código Electoral del Estado de México](#), permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a

¹⁸ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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

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

- Para poder acreditar un acto anticipado de precampaña y/o campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos: personal, temporal y subjetivo.
- El elemento subjetivo tiene el propósito fundamental de **presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a una o un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.**
- Los actos de precampaña y/campaña, en principio se actualizan, a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura y que, además, **tenga trascendencia en la ciudadanía.**

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Material denunciado.

https://www.tiktok.com/@adrian_rubalcava/video/7340144784222244101?lang=es

Imágenes representativas



Contenido del video



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Voz masculina en off: Cuando me preguntan ¿Quién va a ganar las elecciones?

Voz masculina: ¿Cuánto valen estos jefa?

Voz femenina: Cuatrocientos.

Voz masculina: ¿Cuáles son los de hombre, estos?

Voz femenina: Como éstos, ajá.

Voz masculina: ¿El mío mediano, chico?

Voz femenina: Mediano.

Voz masculina en off: Sí me queda el color.

Múltiples voces

Música de fondo: MORENA, MORENA, MORENA, MORENA, de hacer historia llegó el momento, del mal gobierno llegó el final, llegó el momento del Movimiento de Regeneración Nacional, es el partido de la esperanza que soy la auténtica oposición, un movimiento de amor que avanza, contra el despojo y la corrupción, acabaremos con la desgracia de nuestro pueblo y de la nación, conquistaremos la democracia, con invencible organización. MORENA es el partido del pueblo unido para cambiar. MORENA, la vida pública lograremos regenerar.

Solicitud de medida cautelar

El quejoso solicita que se ordene la suspensión de la publicación y difusión del video denunciado y que se solicite a Adrián Rubalcava Suárez, abstenerse de incurrir en conductas similares.

1. Caso concreto

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares formulada por el quejoso, porque desde una óptica preliminar, y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierten elementos que justifiquen su dictado, ya que se trata de actos irreparables, 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 explica enseguida.

El quejoso señala que la publicación denunciada constituye, entre otros, actos anticipados de campaña, vulneración a los principios de imparcialidad y equidad en favor del partido MORENA; de Claudia Sheinbaum Pardo futura candidata a la Presidencia de la República; de Clara Brugada Molina, futura candidata a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y de Adrián Rubalcava Suárez como futuro candidato a Senador.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

Ahora bien, considerando que el quejoso denuncia la comisión de presuntos actos anticipados de campaña, ya que, a su decir, la publicación fue realizada antes del inicio formal de las campañas electorales (las cuales iniciaron el pasado uno de marzo), es que se arriba a la conclusión que se está ante actos irreparables que conducen a la improcedencia de la medida cautelar.

En efecto, si bien, la publicación denunciada fue realizada el veintiséis de febrero del año en curso, es decir antes del inicio de la campaña electoral.

Sin embargo, toda vez que el pasado uno de marzo de la presente anualidad, dio inicio el periodo de campañas en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, no se justifica el dictado de medidas cautelares en los términos y para los efectos pretendidos por el quejoso, con independencia de la resolución de fondo que en su momento se emita por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es así, ya que como se expuso, las medidas cautelares se justifican si existe un derecho que se requiere proteger de manera provisional y urgente, derivado de una afectación producida o de inminente producción. De tal suerte que de los elementos necesarios para su dictado tiene que ver precisamente con el peligro en la demora y la irreparabilidad de la afectación; elementos y circunstancias que no se actualizan en el presente caso, por las razones indicadas.

En otros términos, en el presente caso no se justifica el dictado de medidas cautelares, porque, al haberse iniciado la etapa de campañas electorales, resulta permisible la realización de actividades y/o estrategias tendientes a obtener el voto en favor de determinada opción política.

En ese sentido, se reitera 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 adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático, lo que en el caso no acontece.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

En consecuencia, al estarse en presencia de actos irreparables, por las razones hasta aquí expuestas, es que, en sede cautelar, no se actualiza 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.

A similar consideración se arribó en los acuerdos ACQyD-INE-84/2024, ACQyD-INE-89/2024 y ACQyD-INE-102/2024, emitidos el cuatro y catorce de marzo de dos mil veinticuatro por esta autoridad.

Finalmente, cabe precisar que, dadas las características y particulares de este asunto, no se advierte peligro en la demora que justifique el retiro del material denunciado, ya que, si bien, la presunta comisión de actos anticipados de campaña, a decir del quejoso, fue realizada con anticipación al inicio formal de las campañas electorales, mismas que iniciaron formalmente, el uno de marzo, lo cierto es que actualmente, se está ante actos irreparables.

Ahora bien, dada la conclusión a la que llegó esta Comisión, se considera innecesario realizar el análisis preliminar respecto a la tutela preventiva solicitada por el quejoso pues como se argumentó, en atención a que el Proceso Electoral se encuentra en etapa de campañas, no se advierte la urgencia para el dictado de la medida cautelar.

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

2. Uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y culpa in vigilando.

Asimismo, respecto a que los hechos denunciados que a juicio del quejoso actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y culpa in vigilando, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

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.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

ACUERDO

PRIMERO. Es **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, apartado II, numeral 1).**

SEGUNDO. Es **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas relacionadas con uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada y *culpa in vigilando* en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO, apartado II, inciso 2).**

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

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-153/2024

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/CRO/JD17/CDM/341/PEF/732/2024

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el ocho 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, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ