



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE UNA MAGISTRADA DE LA SEGUNDA SALA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, DERIVADO DE LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA, ENTRE OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024.

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

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

I. Denuncia. El dos de abril de dos mil veinticuatro, se recibió el oficio **OPLEV/DEAJ/0747/2024**, signado por el Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, por medio del cual remite el acuerdo de veintinueve de marzo del año en curso en el que declina competencia a favor de este Instituto, y las constancias originales del expediente CG/SE/PES/PRI/054/2024, formado con motivo del escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, quien denunció lo siguiente:

La **presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso de recursos públicos y promoción personalizada a favor de Claudia Sheinbaum Pardo**, entonces precandidata de Morena, atribuible a **Florencia Cruz Fernández, en su calidad de Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, derivado de su asistencia al evento celebrado el veintisiete de agosto de dos mil veintitrés, en el Velódromo Internacional de la Ciudad de Xalapa en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo y su difusión en la red social Facebook.

Asimismo, denuncia que en su perfil de la red social Facebook, el veinte de noviembre de dos mil veintitrés se publicaron diversas fotografías en las que se observa a la denunciada en las instalaciones del Centro de Convenciones denominado World Trade Center, ubicado en la Ciudad de Boca del Río Veracruz, asistiendo a un evento de Claudia Sheinbaum Pardo, quien era en ese momento precandidata a la Presidencia de la República de Morena.

Por lo anterior, en vía de cautelar, solicita el retiro de las ligas electrónicas del perfil de la denunciada en la red social Facebook; asimismo en su vertiente de tutela



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

preventiva, para efectos de que se le ordene a la denunciada, deje de promocionar su imagen en favor de Claudia Sheinbaum Pardo.

II. Registro, reserva de admisión y emplazamiento. Mediante acuerdo dictado el dos de abril de este año, se tuvo por recibido el escrito de denuncia, al cual le fue asignado la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024; asimismo, en el referido acuerdo inicial se reservó la admisión y el emplazamiento; a efecto de esclarecer los hechos denunciados, se acordaron los requerimientos de información siguientes:

- A **Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, información relacionada con la administración del perfil de la red social Facebook, siguiente: <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1>; así como sobre su asistencia y participación a los eventos realizados el veintisiete de agosto y veinte de noviembre del dos mil veintitrés, en el Velódromo Internacional de la Ciudad de Xalapa y Centro de Convenciones denominado World Trade Center, Boca del Río, Veracruz, respectivamente.
- Al partido político **Morena**, respecto de si Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, se encuentra registrada en su padrón de afiliados, u ostenta algún cargo partidista en el ente político.
- A la **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto**, si Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, se encuentra registrada en el padrón de afiliados de algún partido político; si se encuentra registrada dentro de los órganos internos del partido político Morena, y si es militante o dirigente de algún partido político o asociación política nacional.
- A **Lisbeth Aurelia Jiménez Aguirre**, Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, información relacionada con la solicitud o asignación de recursos para la administración de la red social de la Magistrada denunciada, así como si solicitó licencia para asistir a los eventos celebrados el veintisiete de agosto y veinte de noviembre del dos mil veintitrés en Veracruz.

En ese mismo proveído, se instruyó al personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, a fin de que realizara la certificación del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante en su escrito de queja, así como



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

realizar una verificación de las características de las publicaciones realizadas por el usuario <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1>, durante los meses de agosto y noviembre de dos mil veintitrés, a efecto de constatar si el contenido es relacionado con actividades jurisdiccionales de Florencia Cruz Fernández.

III. Investigación preliminar.

Mediante proveído de **nueve de abril del año en curso**, se ordenó requerir nuevamente a:

- **Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, la información que le fue requerida en proveído de dos de abril del año en curso, relacionada con la administración de la red social mediante la cual se difundieron las publicaciones denunciadas, así como con su asistencia y participación en los eventos de Claudia Sheinbaum Pardo.
- **Lisbeth Aurelia Jiménez Aguirre, Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz**, información relacionada con la solicitud o asignación de recursos públicos a Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, para la administración de su red social y para la asistencia a los eventos de Claudia Sheinbaum Pardo, realizados en Veracruz.

Asimismo, se ordenó certificar de nueva cuenta las ligas electrónicas denunciadas por el quejoso, cuyo resultado se hizo constar en el acta circunstanciada correspondiente.

IV. Admisión y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. El once de abril siguiente, se determinó admitir a trámite la denuncia referida y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b);



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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, se actualiza la competencia de este órgano colegiado porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la posible realización de **actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos** en el marco del Proceso Electoral Federal 2023-2024, para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el quejoso denunció, en esencia, la supuesta comisión de **actos anticipados de precampaña y campaña, uso de recursos públicos y promoción personalizada a favor de Claudia Sheinbaum Pardo** atribuibles a **Florencia Cruz Fernández, en su calidad de Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, con motivo de su asistencia a eventos celebrados el veintisiete de agosto y veinte de noviembre de dos mil veintitrés, en Veracruz en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo y su difusión en la red social Facebook.

PRUEBAS

I. OFRECIDAS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL EN EL ESCRITO DE QUEJA

- a) Documental pública.** Consistente en copias certificadas de la certificación realizada por la Unida Técnica de Oficialía Electoral del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz en el acta AC-OPLEV-OE-016-2024 de doce de enero del presente año.
- b) Inspección.** Se solicita el ejercicio de la función de Oficialía Electoral para efectos de que se certifique la existencia y el contenido de los enlaces electrónicos aportados en su queja.
- c) Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses de su representado, así como del interés público.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

- d) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo del escrito de queja.
- e) **Supervenientes.** Mismas que bajo protesta de decir verdad, por el momento desconoce, pero en caso de que surgieran las hará llegar.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Documental pública. Consistente en **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los siguientes vínculos electrónicos aportados por el Partido Revolucionario Institucional:

- <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02yzLiSk63fgijMhrtbTJRHaPVDXkZh6TPpHjAD4huUsdC5FWyxKwYmV8CWRsSjVAdI>
- <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02PmEDCrGehLADDVFP79rRiqUy9vadupmBthgz8uRohb1oh6r7K6tNcBZVoZTQenENIt>
- <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1>

En esa misma acta se realizó una verificación de las características de las publicaciones realizadas por el usuario <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1>, durante los meses de agosto y noviembre de dos mil veintitrés, a efecto de constatar si el contenido es relacionado con actividades jurisdiccionales de Florencia Cruz Fernández.

2. Documental privada. Consistente en escrito signado por el representante propietario del partido político **MORENA**, mediante el cual da respuesta al requerimiento de información que le fue formulado por esta autoridad en proveído de dos de abril del año en curso, en donde informó que Florencia Cruz Fernández no se encuentra registrada como afiliada de ese instituto político.

3. Documental pública. Consistente en el correo electrónico enviado por **Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz**, el cual acompaña el escrito mediante el cual realiza manifestaciones en donde refiere que dicho requerimiento no se ciñe al marco constitucional y legal, sin que proporcione la información que le fue requerida.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

4. Documental pública. Consistente en el oficio **OPLEV/DEAJ/0824/2024**, signado por el Director Ejecutivo de Asuntos Jurídicos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, mediante el cual remite copia certificada del acta **AC-OPLE-OE-016-2024** con la que atiende el requerimiento que le fue formulado en el en proveído de dos de abril del año en curso.

5. Documental pública. Consistente en el correo electrónico institucional enviado por la **Encargada del Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto**, por medio del cual da respuesta al requerimiento que le fue formulado en el proveído de dos de abril del año en curso, en el que informa que respecto de Florencia Cruz Fernández, no se encontró, coincidencia alguna dentro de los registros que conforman los padrones de las personas afiliadas a partidos políticos nacionales o locales con registro vigente o que fueron cancelados con anterioridad.

Asimismo, informa que dicha persona no forma parte de los órganos directivos de Morena y no se encuentra registrada como candidata a cargos de elección popular en los procesos electorales federales y locales, comprendidos en los tres años anteriores a la fecha de su solicitud.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ En un primer momento, se constató el contenido de los enlaces electrónicos siguientes:
 - <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02yzLiSk63fgijMhrtbTJRHaPVDXkZh6TPpHjAD4huUsdC5FWyxKwYmV8CWRsSjVAdI>
 - <https://www.facebook.com/photo/?fbid=720022786716991&set=pcb.720023970050206>
- ❖ Posteriormente, mediante Acta circunstanciada instrumentada por personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, se constató que las publicaciones denunciadas ya no se encuentran disponibles.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

a) Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina *apariencia del buen derecho*, unida al elemento del temor fundado respecto a 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-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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.

En suma, es criterio de la Sala Superior del TEPJF que cuando existe una **solicitud de medidas cautelares sobre presuntos actos anticipados de precampaña o campaña**, la autoridad competente debe valorar los actos denunciados para identificar si, de manera preliminar:

- 1) resulta evidente que se actualizan los elementos personal, temporal y subjetivo de la infracción (apariencia del buen derecho), y
- 2) si existe un riesgo inminente de que, en el contexto, los actos puedan afectar, de manera irreparable, el principio de equidad en la contienda (peligro en la demora).

De lo contrario, dictarlas implicaría una restricción injustificada a la libertad de expresión y al derecho a la información de la ciudadanía.

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

CUARTO. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO NORMATIVO

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

Constitución Federal.

“Artículo 134.

[...]

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

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

Las disposiciones transcritas tutelan, desde el orden constitucional, respectivamente, los **principios de equidad e imparcialidad al que están sometidos 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 los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, **relativos a abstenerse de utilizar recursos públicos, esto es, humanos, materiales y económicos.**

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

El ámbito de prohibición constitucional está referido, además, de la utilización material de servicios públicos –en los términos del artículo 134 de la norma fundamental- también al deber de abstenerse de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión con el objetivo de influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, a favor o en contra de partidos políticos o de 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 y los servidores públicos para que, en su actuar, no cometan actos de influencia en la preferencia electoral de la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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 Federal², 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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política [...].”

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

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

- a.** Impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político, candidata o candidato 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 siguiente³:

- 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 y los servidores públicos 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:

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

“Artículo 449.

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

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

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

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

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

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

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 públicos cuando aquellas no involucran recursos públicos y tampoco coaccionan al voto a partir del ejercicio de sus funciones.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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 cuestiones⁴:

- **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 neutralidad⁵.
- Punto de vista cualitativo: **relevancia de las funciones** para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares⁶.
- Prohibiciones a servidores públicos: **desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales**⁷.
- **Especial deber de cuidado** de servidores públicos: para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad⁸.

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.

⁴ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017

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-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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 Judicial, como órgano encargado de garantizar la supremacía y el control de la Constitución Política del Estado mediante su interpretación y, en su caso, anulación de las leyes o decretos contrarios a ella; de proteger, promover, respetar y salvaguardar los derechos humanos y todo lo demás previsto por la Constitución Federal e interpretar y aplicar las leyes del fuero común y las federales en jurisdicción concurrente o auxiliar.

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, precandidata, precandidato, candidata o candidato 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 personas servidoras públicas 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 y los servidores públicos 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.**⁹

⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

B. Promoción personalizada

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰ 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 servidora pública 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 funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

¹⁰ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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:¹¹

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
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.

¹¹ 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-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

En este sentido, la Sala Superior¹² 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 dichos funcionarios 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 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 políticos¹³.

C. Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

...

¹² Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016

¹³ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Artículo 3.

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

a) 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;**

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

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

1. ...

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

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

...

Artículo 227.

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

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

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

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

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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

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

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

...

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

...

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

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

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

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

a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, personas precandidatas o candidatas;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

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

c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o **promover a una candidata o 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 las Jurisprudencias 4/2018 y 2/2023 de rubro y texto siguientes, estableció:

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.

D. Libertad de expresión

En relación con el derecho fundamental referido, es importante resaltar que los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el derecho a la información del electorado, como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.¹⁴

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, **tratándose del debate político** en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información, en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de **cualquier persona que desee expresar su opinión** u ofrecer información. En este contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público**.

¹⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,¹⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁶

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹⁷.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que la libertad de expresión sólo puede limitarse cuando ataque a la

¹⁵ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

¹⁶ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

¹⁷ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

moral, la vida privada, los derechos de terceros; o provoque algún delito o la alteración al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, para que su ejercicio no afecte otros valores y derechos constitucionales, lo cual también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1 y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: 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.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

E. Redes Sociales

La Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido en reiteradas ocasiones que las “redes sociales” son un medio que posibilita un ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, propiciando la participación libre e informada de la ciudadanía en los ejercicios democráticos. Derivado de ello, la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre las y los usuarios, como parte del derecho humano a la libertad de expresión, resultando indispensable evitar limitaciones injustificadas o desproporcionadas al derecho de la ciudadanía a expresarse a través de internet, criterio contenido en la jurisprudencia 19/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS.**^[1]

Asimismo, la referida Sala Superior ha señalado que los contenidos alojados en redes sociales —*Facebook, Instagram, Twitter*—, a diferencia de otra clase de publicidad, como los promocionales difundidos a través de la radio y la televisión,

^[1] Consultable en el sitio web <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tpoBusqueda=S&sWord=19/2016>, el diecisiete de abril de dos mil dieciocho, a las 21:30 hrs.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

llevan implícito un elemento volitivo, que supone el conocimiento del contenido buscado y la intención de acceder a determinado material. Esto es, para verse expuesto al contenido de un perfil particular en una red social, el usuario tiene que desplegar una o varias acciones para acceder al mismo, situación que no acontece con otros medios de comunicación, en los que la publicidad aparece incluso al margen de la voluntad de la persona usuaria.^[2]

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2016 de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES.**^[3]

Ahora bien, aun cuando la Sala Superior ciertamente ha sostenido que la libertad de expresión tiene una amplia garantía cuando se trata del uso de redes sociales, lo cierto es que ello no excluye a las y los usuarios de las obligaciones y prohibiciones que existen en la materia electoral.^[4]

Al respecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, señaló que la autoridad competente para resolver sobre la posible ilegalidad de un material específico tiene el deber de valorar, en el caso concreto, si los contenidos o mensajes actualizan alguna infracción a la normativa electoral, con independencia del medio a través del cual se difunda la conducta susceptible de actualizar determinada falta. Estimar lo contrario, pondría en riesgo los principios constitucionales tutelados en la materia electoral.

Lo anterior, al tratarse de plataformas que, aun y cuando tienen como propósito la divulgación de ideas, propuestas y opiniones, también son utilizadas para crear y difundir propaganda de naturaleza político-electoral, por lo que son susceptibles de ser analizadas por las autoridades competentes.

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el apego al parámetro de regularidad constitucional de una medida que tenga por objeto limitar el derecho humano de libertad de expresión a través de las redes sociales, resulta indispensable que: (I) estén previstas por ley; (II) tengan un fin legítimo; y (III) sean necesarias y proporcionales, de manera que la restricción resulte excepcional y la permisión sea la regla general en la difusión de ideas.

^[2] Por ejemplo, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-97/2012.

^[3] Consultable <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=18/2016&tpoBusqueda=A&sWord=Jurisprudencia,18/2016>

^[4] Criterio sostenido al resolver el diverso SUP-REP-123/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Sirve de sustento argumentativo a lo anterior, el criterio emitido por la Segunda Sala del Alto Tribunal, a través de la Tesis CV/2017 (10ª.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES.**^[5]

2. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

Como se señaló, el Partido Revolucionario Institucional denunció a Florencia Cruz Fernández, en su calidad de Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, por la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña, uso indebido de recursos públicos, promoción personalizada a favor de Claudia Sheinbaum Pardo, derivado de su asistencia a eventos celebrados el veintisiete de agosto y veinte de noviembre de dos mil veintitrés, en Veracruz en apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo y su difusión en la red social Facebook.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro de las ligas electrónicas del perfil de la denunciada en la red social Facebook; asimismo en su vertiente de tutela preventiva, para efectos de que se le ordene a la denunciada, deje de promocionar su imagen en favor de Claudia Sheinbaum Pardo.

A) MATERIAL DENUNCIADO

En este sentido, a partir del análisis preliminar al escrito de denuncia, se advierte que el material denunciado, es el siguiente:

- <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02yzLiSk63fqijMhrtbTJRHaPVDXkZh6TPpHiAD4huUsdC5FWyxKwYmV8CWRsSjVAdI>

[5] Consultable en el sitio web https://sjf.scjn.gob.mx/sifsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=100000000000&Expresion=internet&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=154&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2014519&Hit=4&IDs=2014513,2014515,2014518,2014519,2014306,2013681,2013275,2013085,2013174,2012916,2012917,2012918,2012920,2012921,2012923,2012924,2012925,2012926,2012929,2012930&tipoTesis=&Semario=1&tabla=&Referencia=&Tema,



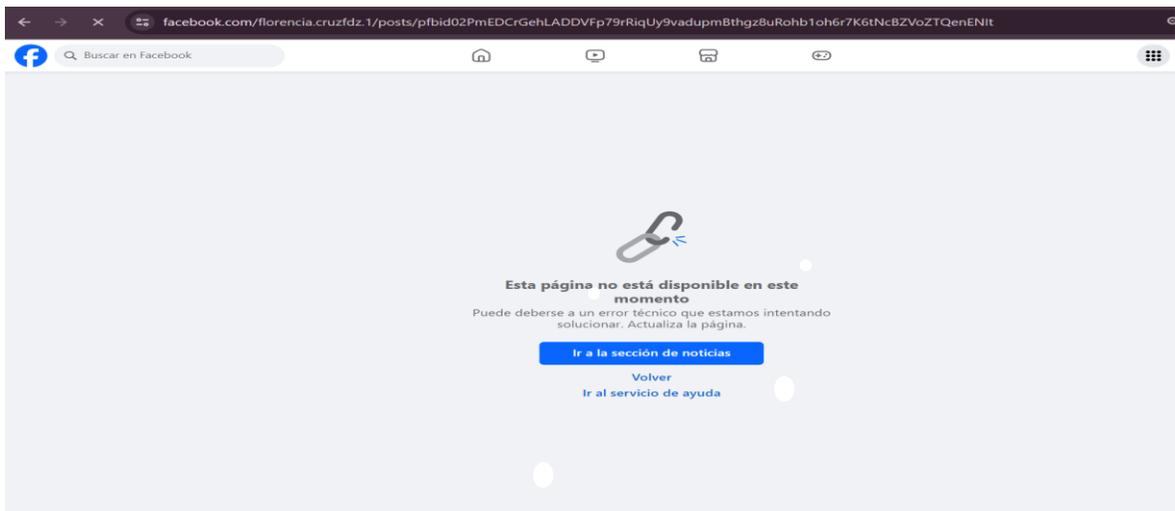
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**



En Veracruz tenemos claro que es tiempo de mujeres...

<https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02PmEDCrGehLADDVfP79rRiqUy9vadupmBthgz8uRohb1oh6r7K6tNcBZVoZTQenENit>



Ahora bien, toda vez que el quejoso denunció que, en el perfil de la denunciada, se realizó la difusión de su asistencia al evento realizado el veinte de noviembre de dos mil veintitrés en las instalaciones del Centro de Convenciones denominado World Trade Center, ubicado en la Ciudad de Boca del Río Veracruz, la Unidad Técnica ordenó realizar una inspección en el perfil de usuario <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1> y así, mediante acta circunstanciada

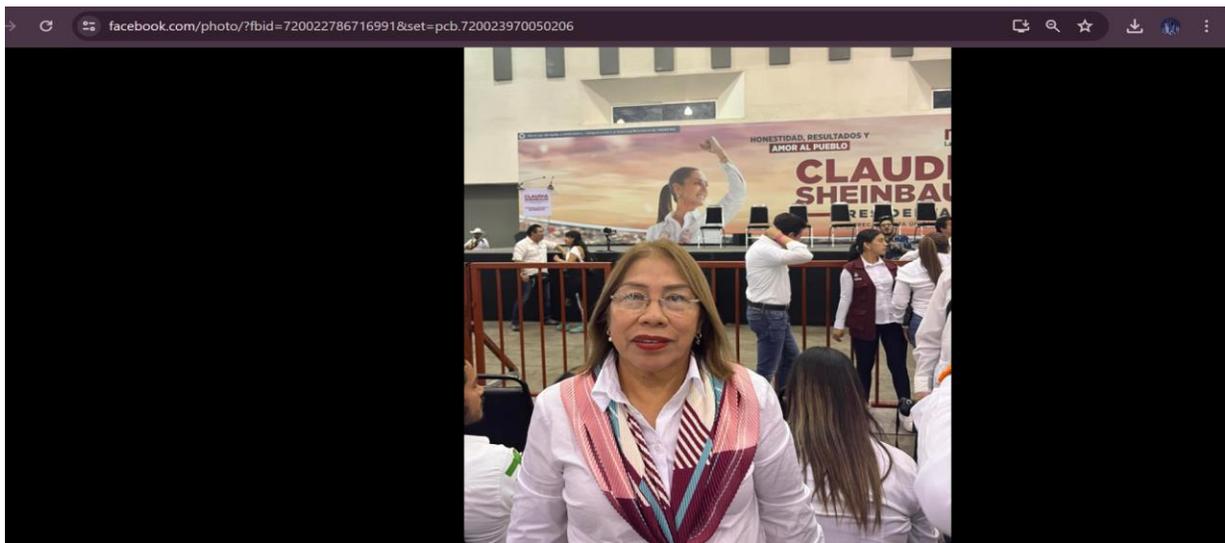


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

del dos de abril del año en curso, se certificó la existencia de la publicación referida por el quejoso, encontrándose la siguiente publicación:

- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=720022786716991&set=pcb.720023970050206>



B) DECISIÓN

Como se refirió con antelación, de las dos publicaciones denunciadas por el quejoso, mediante el acta circunstanciada de dos de abril del año en curso, únicamente se constató la existencia de una de ellas:

- <https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02yzLiSk63fgijMhrtbTJRHaPVDXkZh6TPpHjAD4huUsdC5FWyxKwYmV8CWRsSjVAdI>

No obstante, dado que el partido político quejoso, señaló que a través de una publicación realizada el veinte de noviembre de dos mil veintitrés, la magistrada denunciada difundió su asistencia al evento celebrado en las instalaciones del Centro de Convenciones denominado World Trade Center, y solicitó su certificación, en ese sentido, personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral realizó una inspección al perfil de usuario de la denunciada en la que se certificó la existencia del contenido referido:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

- <https://www.facebook.com/photo/?fbid=720022786716991&set=pcb.720023970050206>

Ahora bien, del resultado del acta circunstanciada de nueve de abril del año en curso, se obtuvo que, las dos publicaciones ya no se encontraban vigentes, por tal motivo, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto de las publicaciones denunciadas, **toda vez que, si bien es cierto, del expediente en que se actúa se constató la existencia y difusión de dos de las publicaciones denunciadas, a la fecha del dictado de este acuerdo ya no se encuentran disponibles**, como se muestra a continuación:

Dirección electrónica	Publicación
https://www.facebook.com/florencia.cruzfdz.1/posts/pfbid02yzLiSk63fgijMhrtbTJRHaPVDXkZh6TPpHjAD4huUsc5FWyxKwYmV8CWRsSjVAdI	
https://www.facebook.com/photo/?fbid=720022786716991&set=pcb.720023970050206	

Por consiguiente, se estima que se está en presencia de **actos consumados de manera irreparable**, debido a que, si bien obra en autos evidencia de la existencia y difusión de las publicaciones objeto de la denuncia, lo cierto es que del Acta Circunstanciada instrumentada el nueve de abril del año en curso, por la autoridad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

sustanciadora se constató que las citadas publicaciones ya no se encuentran disponibles; por tanto, no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables. En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un acto que se ha consumado.

Ciertamente, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen, puesto que las publicaciones denunciadas, alojadas en el perfil <https://www.facebook.com/florencia.cruzdz.1> en la red social *Facebook*, **ya no se encuentran disponibles para su consulta**, lo cual se acredita con el Acta Circunstanciada instrumentada de nueve de abril de este año.

En efecto, 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.

En este sentido, al estar en presencia de actos consumados de manera irreparable, del análisis preliminar propio de esta sede cautelar, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Ahora bien, como fue referido, en un primer momento, la Unidad Técnica certificó que las publicaciones denunciadas sí se encontraban visibles y fue hasta el pasado nueve de abril cuando ya no fue posible visualizarlas en la red social.

Por lo anterior, se considera necesario hacer un recordatorio a Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, 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, como se ha razonado quienes tienen funciones de especial relevancia, 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.

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** y **ACQyD-INE-104/2024**, aprobados por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebradas el 11 y 14 de marzo de 2024, respectivamente; así como en el **ACQyD-INE-141/2024**, de fecha cuatro de abril del presente año.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la **improcedencia** de la adopción de las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

3. TUTELA PREVENTIVA.

Como se refirió previamente, el quejoso solicitó también bajo la figura de tutela preventiva, que se *ordene a la denunciada, deje de promocionar su imagen en favor de Claudia Sheinbaum Pardo.*

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, pues desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que no se cuentan con elementos de convicción que adviertan que se pueda repetir la conducta materia de la presente determinación.

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

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

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

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

- 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.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁸ ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

Ahora bien, para la adopción de tales medidas, la autoridad electoral debe contar con información suficiente respecto a una probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas presuntamente ilegales se llevarán a cabo, y no la mera posibilidad de que así suceda, es decir, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y en otros bienes constitucionales.

A la par de lo anterior, la Sala Superior ha considerado que la autoridad competente para el dictado de las medidas cautelares, debe realizar un razonamiento predictivo sustentado en evidencias que permitan inferir, con cierto grado de *plausibilidad*, que los actos sobre los que se dictan, continuarán o se repetirán, sobre la base de indicios razonables, evidencias o una situación fáctica existente, que permitan presumir (verdad relativa) que un hecho podrá realizarse por primera vez, repetirse o continuarse en caso de prolongarse en el tiempo, situación que no ocurre en el caso bajo estudio.

En efecto, en el caso, esta autoridad no cuenta con información que arroje, con suficiente grado de probabilidad de que Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, realizará publicaciones sobre su asistencia a eventos de Claudia Sheinbaum Pardo, por lo que no se advierte que exista un riesgo o peligro real e inminente en la afectación de los principios rectores en materia electoral, sin que la presente determinación, prejuzgue respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación.

¹⁸ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024

Finalmente, respecto del uso indebido de recursos públicos, debe señalarse que, en el caso en particular, la probable violación al artículo 134 constitucional 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:

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral 2**, del presente acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-161/2024
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/OPL/VER/518/PEF/909/2024**

SEGUNDO. Se hace un recordatorio a Florencia Cruz Fernández, Magistrada de la Segunda Sala del Poder Judicial del Estado de Veracruz, 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 tutela preventiva solicitada por el quejoso en los términos de los argumentos del considerando **CUARTO, numeral 3**, 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 del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable 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.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésimo Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el doce 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