



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, EN CONTRA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y OTROS, DERIVADO DE LA PRESUNTA VULNERACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD, NEUTRALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA, ENTRE OTROS, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024.

Ciudad de México, a trece de mayo de dos mil veinticuatro

ANTECEDENTES

EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024

I. Denuncia. El ocho de marzo de dos mil veinticuatro, se recibió escrito de queja presentado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció la posible violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, supuestamente atribuible a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su presidenta, por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en la eliminación de las publicaciones objetadas y, en su vertiente de tutela preventiva, se prohíba de forma tajante a la CNDH para asumir funciones del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que no tiene competencia alguna para tratar temas electorales.

II. Acuerdo de registro. El nueve marzo¹ siguiente, se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la reserva de la admisión y el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

- Requerimiento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (respuestas de doce y dieciséis de marzo, cuatro de abril, cuatro, siete y nueve de mayo).²

¹ Así como en acuerdos de quince de marzo, dos de abril, dos y ocho de mayo.

² Resulta pertinente referir que, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las respuestas que presentó, persistió en su omisión de dar contestación a los planteamientos realizados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, razón por la que, mediante diversos acuerdos dictados en el presente asunto, se formularon diversos requerimientos a fin de obtener la información necesaria para la elaboración del presente acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

- Instrumentación de actas circunstanciadas de la existencia y contenido de la publicación denunciada, así como de los enlaces electrónicos referidos por el denunciante en su escrito inicial (nueve y quince de marzo).
- Instrumentación de acta circunstanciada (dos de mayo).

III. Admisión y propuesta de medida cautelar. En su oportunidad, se admitió a trámite el asunto, se reservó el emplazamiento, y se determinó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

EXPEDIENTE UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024

IV. Denuncia. El diecinueve de marzo de dos mil veinticuatro, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral un segundo escrito de queja del Partido Acción Nacional, a través del cual denunció la posible violación a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, derivado de la realización y difusión del “Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia”, por lo que igualmente solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en la eliminación de las publicaciones objetadas y, en su vertiente de tutela preventiva, se prohíba de forma tajante a la CNDH para asumir funciones del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dado que no tiene competencia alguna para tratar temas electorales.

V. Acuerdo de registro. El veinte de marzo siguiente,³ se acordó el registro de la denuncia con la clave de expediente citado al rubro; la reserva de la admisión y el emplazamiento hasta en tanto concluyeran las siguientes diligencias preliminares:

En sus respuestas, en esencia, la referida Comisión Nacional de Derechos Humanos informó: la emisión del “Primer Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia”, derivado del “Pronunciamiento de la CNDH sobre el deber de prevenir y erradicar las diversas manifestaciones de violencia política en el contexto del ejercicio de los derechos político-electorales” se encuentran dentro de la esfera de atribuciones constitucionales y legales de la denunciada, y son acordes a los artículos 1º, 102 apartado B de la Constitución, así como 2, 3, 4, 6, 7 y 15 de la Ley de la CNDH, como parte de su tarea sustantiva de promoción de los derechos humanos. Las facultades y obligaciones con las que cuenta la Presidenta de dicho organismo, se incluye la de formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los Derechos Humanos en el país, por lo que los preceptos citados son el fundamento para emitir el primero y todos los informes de manera general, ya que el mandato constitucional es la protección y defensa de los Derechos Humanos, atendiendo a que todos los ciudadanos cuentan con el principio pro persona respecto de conocer los derechos político-electorales, y por ende, de violencia política.

³ Así como en acuerdos de dos de abril y siete de mayo de dos mil veinticuatro.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

- Instrumentación de acta circunstanciada de la existencia y contenido de la publicación denunciada, así como de los enlaces electrónicos referidos por el denunciante en su escrito inicial (veinte de marzo)
- Requerimiento a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (respuesta de cuatro de abril).
- Instrumentación de acta circunstanciada de la existencia y contenido de los enlaces electrónicos citados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (siete de mayo).

VI. Admisión y acumulación. En su oportunidad, se admitió a trámite el asunto, se reservó el emplazamiento, se ordenó su acumulación al expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024**, y se respecto a la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares se determinó estarse a lo acordado en el expediente antes citado.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares.⁴

Lo anterior toda vez que, en los expedientes acumulados materia de conocimiento, se denuncia la probable vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como el uso indebido de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental en periodo prohibido, en el marco del proceso electoral federal 2023–2024.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.

El **Partido Acción Nacional** denunció, medularmente, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a su presidenta, por la realización y publicación del Primer y Segundo Informes sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia, el primero corresponde al periodo comprendido del 15 de febrero al 1 de marzo; y el segundo del 2 al 12 de marzo, ambos de 2024, en los cuales se realizaron pronunciamientos parciales a favor de la candidatura de Claudia Sheinbaum Pardo y en contra de la candidatura de Xóchitl Gálvez Ruíz, en

⁴ Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, 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; 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

el marco del proceso electoral federal 2023-2024, que se encuentra en curso, lo cual, a decir del quejoso, va en contra de la prohibición expresa para los órganos autónomos de influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y personas candidatas.

Así como un presunto beneficio indebido a favor de Claudia Sheinbaum Pardo.

MEDIOS DE PRUEBA

Ofrecidos por el Partido Acción Nacional en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024

- I. **La técnica** consiste en la liga donde se aloja el Primer Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-03/03-04-PRIMER%20INFORME%20VIOLENCIA%20POLITICA%2015%20FEB%201%20MARZO_0.Pdf
- II. **La técnica**, consistente en los vínculos de internet de medios de comunicación que dieron cuenta de los hechos denunciados por el quejoso.
- III. **La documental pública**, consistente en el acta que sea levantada con motivo de la certificación e inspección a los vínculos de internet denunciados.

Ofrecidos por el Partido Acción Nacional en el expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024

- I. **La técnica**, consistente en la publicación del “Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia”, en el enlace <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2024-03/SEGUNDO%20INFORME%20VIOLENCIA%20POLITICA%2002%20AL%2012%20DE%20MARZO%20rev%20%281%29.pdf>
- II. **La técnica**, consistente en las ligas que conducen a notas periodísticas que dan cuenta de la difusión del “Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia”

Recabados por la autoridad instructora

1. **Documentales públicas.** Actas circunstanciadas del 9 y 20 de marzo y 2 y 7 de mayo, todas del 2024, donde se hizo constar la existencia y contenido de las publicaciones y ligas de internet aportadas por el partido inconforme, así como la **eliminación de los contenidos materia de denuncia.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

2. **Documental pública.** Oficio CNDH/CGSRAJ/C2/1990/2023, suscrito por la Coordinadora General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
3. **Documental pública.** Oficio CNDH/CGSRAJ/C2/2691/2023, y su anexo, suscrito por la Coordinadora General de Seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Conclusiones Preliminares

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

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos elaboró y difundió el Primer Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia.
2. En dicho informe se realizan manifestaciones en torno a la violencia política y respecto de los tres aspirantes a la presidencia de la república, Claudia Sheinbaum Pardo, Xóchitl Gálvez Ruiz y Jorge Álvarez Máynez, en relación con el inicio de las campañas electorales del proceso federal en curso.
3. En dichos informes se reseña la emisión de notas periodísticas, videos, columnas y artículos de opinión difundidos en diversos medios de comunicación que alertan sobre atentados o posibles riesgos que vulneran el Derecho a la Democracia por violencia política.
4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos elaboró y difundió el Segundo Informe sobre Violencia Política para la Protección y Defensa del Derecho a la Democracia.
5. El periodo que abarca dicho informe es del 2 al 12 de marzo de 2024.
6. **En acta circunstanciada de dos de mayo del presente año, se certificó que fueron eliminados los contenidos denunciados.**

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

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

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

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

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

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

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

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves. Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.⁵

CUARTO. ESTUDIO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES SOLICITADAS

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

⁵ Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA,⁵ sin perder de vista que, conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

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 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 las personas del servicio público**, en relación con los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de la elección.

Ambos dispositivos, de manera complementaria, **imponen deberes específicos** a las 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 las y los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos/as 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

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 la ciudadanía, mediante la utilización de recursos públicos, 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 personas servidoras públicas 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,⁶ 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.

⁶ Adicionó los párrafos sexto, séptimo y octavo, actualmente, séptimo, octavo y noveno, respectivamente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

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 o personas candidatas 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:⁷

- 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:

⁷ Ver sentencia SUP-REP-162/2018 y acumulados



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

[...] **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 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 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.

Al respecto, el Tribunal Electoral ha considerado dentro del análisis de casos, las siguientes cuestiones:⁸

⁸ Ver sentencias SUP-JDC-865/2017 y SUP-REP-64/2023 Y ACUMULADO



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

- **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.⁹
- 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.¹⁰
- 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.**¹¹
- **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.¹²

Así, en principio, todas las personas que desempeñan algún cargo, empleo o comisión, se encuentran vinculadas **de manera permanente** (Los servidores públicos... 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) al cumplimiento de los principio de imparcialidad y equidad en la contienda, sin que la propia Constitución ni alguna norma legislativa o reglamentaria establezca excepciones en favor de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni algún órgano autónomo diverso.

B. Principio de neutralidad

⁹ 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)

¹⁰ Ver sentencia SUP-JRC-678/2015

¹¹ 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.

¹² 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

Respecto de este principio, la Sala Superior ha considerado que el poder público no debe utilizarse para influir en el electorado, por lo que, las autoridades públicas no deben identificarse, a través de su función, con candidatos/as o partidos políticos en elecciones, ni tampoco apoyarlos mediante el uso de recursos públicos o programas sociales.

Ya que, con ello se busca inhibir o desalentar toda influencia que incline la balanza a favor o en contra de determinada candidatura o que distorsione las condiciones de equidad en la contienda electoral.

Por ello, el principio de neutralidad exige a todas las personas servidoras públicas que el ejercicio de sus funciones se realice sin sesgos, en cumplimiento estricto de la normatividad aplicable.

Lo que implica la prohibición de estas ***de intervenir en las elecciones de manera directa o por medio de otras autoridades o agentes.***

Así las cosas, la Sala Superior en el expediente SUP-REP-64/2023 y acumulado, sostuvo que el ámbito y la naturaleza de los poderes públicos en los que se encuentran las personas funcionarias del servicio público, son un elemento fundamental para **observar el especial deber de cuidado** que en el ámbito de sus funciones debe ser atendido por cada persona servidora pública; lo cual, deber observado por las autoridades electorales, quienes deben realizar una ponderación y diferenciación entre el nivel de riesgo o afectación que determinadas conductas pueden generar atendido a las facultades, capacidad de decisión, nivel de mando, personal a cargo y la jerarquía que tiene cada persona servidora pública.

Finalmente, en dicha sentencia la jurisdicción sostuvo que *la autoridad electoral administrativa, incluyendo en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral,¹³ ya que debe recordarse que la equidad constituye el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos y sirve de sustento a las limitaciones impuestas a los competidores y a los terceros, a fin de evitar el ejercicio de influencias indebidas.*

II. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

a. Pronunciamiento sobre la solicitud de medida cautelar

¹³ SUP-REP-25/2014.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, consistente en la suspensión inmediata de la difusión del *SEGUNDO INFORME SOBRE VIOLENCIA POLÍTICA PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL DERECHO A LA DEMOCRACIA*, puesto que, a la fecha de la presente determinación, **ya no se encuentra disponible para su consulta pública**, ni en la página de internet ni en las redes sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme a lo informado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a las certificaciones realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante inspecciones de 2 y 7 de mayo de 2024.

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 el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado *Conclusiones preliminares* del presente acuerdo, de conformidad con las inspecciones realizadas por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral mediante actas de 2¹⁴ y 7¹⁵ de mayo de 2024, los informes materia de inconformidad ya no se encuentran disponibles para su consulta pública, ni a través del sitio web oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ni por medio de sus redes sociales.

Al respecto, es de resaltar que la Comisión denunciada informó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haber dado cumplimiento a lo mandado por la jurisdicción mediante resolución recaída al expediente SUP-JE-52/2024, además de haber afirmado que desde el 20 de marzo cesó en sus actividades relacionadas con la elaboración de dichos informes por decisión de su Presidenta retirando de su página oficial los dos Informes Sobre Violencia Política.

Asimismo, es un hecho notorio para esta Comisión de Quejas y Denuncias, por encontrarse en el sitio web oficial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que mediante resolución recaída al expediente SUP-JE-58/2024, la jurisdicción dejó sin efecto jurídico el Segundo informe sobre la violencia política para la protección y defensa del derecho a la democracia y ordenó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el retiro de su página

¹⁴ UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024

¹⁵ UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

oficial del Segundo informe sobre violencia política; así como toda actividad de difusión o propaganda relacionada con dicho informe.

En tal sentido, este órgano colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con hechos que se han consumado, pues la adopción de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la cesación de los actos denunciados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra justamente en prevenir 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, evitando la producción de daños irreparables; lo cual, no es posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

En conclusión, de la información que obra en autos, se advierte que, si bien los informes denunciados sí fueron difundidos, lo cierto es que, al momento en que se emite el presente acuerdo, la difusión ya no se realiza, por lo que efectivamente se está en presencia de **actos consumados** y, por tanto, la determinación de este órgano colegiado debe ser en el sentido de determinar la improcedencia de adoptar medidas cautelares.¹⁶

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

b. Tutela preventiva

Ahora bien, respecto de la solicitud realizada por el quejoso, a efecto de que esta Comisión prohíba a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de asumir las funciones que corresponden al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en materia de prevención y vigilancia de la violencia política contra las mujeres en razón de género; y emitir informes o documentos oficiales en los que se pronuncie sobre el proceso electoral, se considera **IMPROCEDENTE**, pues versa sobre hechos futuros de realización incierta, lo que escapa de las facultades de este órgano colegiado de conformidad

¹⁶ Consideraciones similares se establecieron en los acuerdos ACQyD-INE-9/2024, ACQyD-INE-107/2024 y ACQyD-INE-173/2024.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

con lo establecido en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.

Lo anterior, tomando en consideración que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no cuenta con elementos para suponer que informes como los que fueron materia de inconformidad se emitirán de nuevo, máxime cuando, conforme a lo señalado por la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos, detuvo la operación del programa cuya misión era generarlos.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

III. Supuesto beneficio en favor de Claudia Sheinbaum Pardo; culpa in vigilando de los partidos MORENA, Partido del Trabajo y Partido Verde Ecologista de México; y uso indebido de recursos públicos

Por último respecto al supuesto beneficio que los hechos denunciados pudieran reportar a Claudia Sheinbaum Pardo, así como la supuesta responsabilidad indirecta de los partidos Verde Ecologista de México, MORENA y del Trabajo, se considera que dicho tópico deberá ser analizado en el fondo del asunto por parte de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, pues se trata de una conductas accesorias, que pueden o no configurarse, a partir de lo resuelto respecto a la conducta principal.¹⁷

Asimismo, por cuanto al supuesto uso indebido de recursos públicos, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que, como han sostenido reiteradamente este colegiado y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es necesario realizar 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, como puede observarse de las ejecutorias atinentes a los SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

¹⁷ Similar consideración se sostuvo en el acuerdo ACQyD-INE-207/2024



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/327/PEF/718/2024 Y
UT/SCG/PE/PAN/CG/411/PEF/802/2024, ACUMULADOS

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

SEGUNDO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, solicitadas por el Partido Acción Nacional en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, inciso b)** de la presente resolución.

TERCERO. 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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Cuarta sesión extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el trece de mayo 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

Este documento ha sido firmado electrónicamente de conformidad con el artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral