



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-152/2020

RECURRENTE: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: JAIME ARTURO
ORGANISTA MONDRAGÓN

COLABORARON: JOSÉ DURÁN
BARRERA Y RICARDO
ARGUELLO ORTIZ

Ciudad de México, dos de diciembre de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador indicado al rubro, en el sentido de **confirmar** el acuerdo ACQYD-INE-28/2020, por el que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral declaró improcedente la adopción de la medida cautelar solicitada en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/MC/JL/AGS/87/2020.

ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO	4
RESUELVE	27

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:
- 2 **A. Denuncia.** El veintidós de septiembre de dos mil veinte, Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante la Junta Local del instituto Nacional Electoral en Aguascalientes, denunció a la Presidenta Municipal de Aguascalientes, por la presunta comisión de las infracciones siguientes: promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; la realización de actos anticipados de precampaña; y fraude a la ley respecto del modelo de comunicación política. Asimismo, solicitó la suspensión de la difusión de la publicación denunciada, como medida cautelar.
- 3 **B. Remisión de la queja a la UTCE.** El mismo día, se remitió el escrito de queja a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, quien a su vez, ordenó al órgano desconcentrado que remitiera la denuncia al OPLE en Aguascalientes.
- 4 **C. Incompetencia del OPLE.** El ocho de octubre, el Instituto Electoral local se declaró incompetente para conocer de los hechos denunciados.



- 5 **D. Consulta competencial.** El nueve siguiente, la Junta Local acordó plantear una cuestión de competencia ante esta Sala Superior, a efecto de que determinara cuál era el órgano competente para conocer de la denuncia en cuestión.
- 6 **E. Acuerdo de la Sala Superior (SUP-AG-179/2020).** El once de noviembre, este órgano jurisdiccional decidió que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral era competente.
- 7 **F. Acuerdo impugnado.** El veinticuatro de noviembre, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral acordó que la adopción de la medida cautelar solicitada era improcedente.
- 8 **II. Recurso de revisión.** Inconforme con dicha determinación, Patricia Betzabel Cárdenas Delgado, ostentándose como Delegada Nacional de Movimiento Ciudadano en Aguascalientes, interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
- 9 **III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó el medio de impugnación, para luego remitir el expediente y el informe circunstanciado a esta Sala Superior.
- 10 **IV. Turno.** Recibidas las constancias respectivas, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REP-152/2020 y turnarlo a la ponencia a su cargo.
- 11 **V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción del asunto.

CONSIDERANDO

- 12 **PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar improcedente la adopción de la medida cautelar que se le solicitó dentro de un procedimiento especial sancionador.
- 13 **SEGUNDO. Requisitos procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:
- 14 **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre de la parte recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, la persona autorizada para tal efecto; se identifica el acto



impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político accionante.

- 15 **Oportunidad.** El recurso de revisión fue interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que el acuerdo controvertido se notificó a la parte denunciante a las catorce horas con treinta y seis minutos del pasado veinticinco de noviembre, y la demanda se presentó a las once horas con veinticuatro minutos del veintisiete siguiente.
- 16 **Legitimación y personería.** Se cumple el requisito porque el recurrente es un partido político nacional que acude por conducto de su Delegada Nacional en Aguascalientes, calidad que no es refutada por la autoridad responsable.
- 17 **Interés jurídico.** El recurrente goza de interés jurídico para acudir a esta instancia, porque fue la parte denunciante en el procedimiento especial sancionador al que recayó el acuerdo impugnado, y su pretensión consiste en que se revoque ese acuerdo.
- 18 **Definitividad.** El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

- 19 **TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.
- 20 Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.
- 21 Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.
- 22 Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.
- 23 Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.
- 24 Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.
- 25 Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el



objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

- 26 Ello con la finalidad, como ya se apuntó, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.
- 27 Además, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.
- 28 Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:
- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
 - b. 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 (*periculum in mora*).
- 29 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 procedimiento o

proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

- 30 Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.
- 31 Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
- 32 Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- 33 Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
- 34 En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la



correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

35 Como se puede observar, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

- 36 Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.
- 37 Ahora bien, es incuestionable que la Comisión de Quejas al ser la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.
- 38 Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende o pudiera trascender los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

CUARTO. Estudio de fondo.

A. Consideraciones de la responsable.



39 La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral determinó la improcedencia de la adopción de la medida cautelar solicitada por el recurrente, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no advirtió elementos que justificaran su dictado, ni base para considerar idónea, razonable y proporcional una medida de este tipo, con base en el estudio integral y contextual del caso.

40 Dicha conclusión derivó del análisis de los elementos siguientes:

41 **Aspectos relevantes de la plataforma NETFLIX.** Para poder acceder al servicio que ofrece esta plataforma, además de una red de internet y de un dispositivo electrónico, es necesario tener una suscripción (la cual se adquiere a través de un pago mensual) y generar un usuario y contraseña para crear un perfil. Hecho lo anterior, el suscriptor puede ingresar a los contenidos que ofrece esta plataforma y, dentro de ésta, elegir, de entre todo el catálogo de producciones ahí existentes que se encuentran clasificados en diversos géneros y contenidos nacionales y extranjeros, el material que desea ver.

42 **Aparición de la denunciada en un fragmento de la película.** Del fragmento y circunstancias en las que aparece la denunciada en la película en cuestión, desprendió lo siguiente:

- La escena, con duración aproximada de ocho segundos, corresponde a la inauguración de una competencia deportiva, en el caso, una carrera de bicicletas.

- En la misma se observa un cameo¹ de la servidora pública denunciada, quien corta el listón inaugural del evento deportivo. Esto es, se trata de una aparición breve de esta persona en el contexto del evento deportivo que se escenifica en la película.
- La denunciada viste una blusa o camisa blanca con el escudo del ayuntamiento de Aguascalientes, así como su nombre y cargo.
- La denunciada no emite discurso, dialogo en la escena, ni se advierte algún otro mensaje, elemento o símbolo distinto relacionado o que haga referencia a ella o al ayuntamiento.

43 **Promoción personalizada.** Desde una óptica preliminar, consideró que el cameo o participación de la servidora pública municipal en el filme “Se busca papá”, no puede considerarse promoción personalizada de la misma, porque la película no tiende a promocionar su imagen, cualidades o calidades personales, ni la asocia con logros de gobierno, ni mucho menos la posiciona en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales.

44 **Actos anticipados de precampaña.** Estimó que no se contaba con base objetiva y cierta en torno a alguna aspiración o postulación de la servidora pública denunciada para ocupar algún cargo de elección popular y, bajo la apariencia del buen

¹ Un cameo es la aparición breve de una persona conocida en una película o video, normalmente representándose a sí mismo o a un personaje sin nombre que puede no tener importancia para la trama. Normalmente, el actor ni siquiera aparece en los créditos.



derecho, no se advertía que, con su participación en la película, se posicionara de manera ilegal frente a otras personas contendientes en algún proceso interno de selección de candidaturas o algún proceso constitucional para renovar algún cargo de elección popular.

45 **Violación al modelo de comunicación política.** Se razonó que dicha cuestión escapaba del análisis preliminar propio de las medidas cautelares, dado que, al implicar un estudio sobre los derechos y libertades en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se debe decidir lo que en Derecho corresponda al resolver el fondo del procedimiento especial sancionador.

46 **Uso indebido de recursos públicos.** Consideró que es criterio reiterado, tanto de la Comisión de Quejas como de la Sala Superior, que el estudio sobre uso indebido de recursos públicos corresponde al fondo de los procedimientos sancionadores.

B. Planteamiento del recurrente.

47 El partido recurrente sostiene que la responsable actuó indebidamente al emitir el acuerdo recurrido, porque desde su perspectiva, en la normativa electoral no existe norma alguna que la faculte a revisar los porcentajes de actuación ilegal de los denunciados para acreditar la falta cometida.

48 Esto, porque la responsable razonó en el acuerdo impugnado que la aparición de la denunciada fue fugaz y no fue preponderante ni central, dado que únicamente apareció

alrededor de ocho segundos; empero, a su juicio, una falta simplemente se comete, tal como ocurre con los delitos en materia penal.

49 Asimismo, se queja de que la responsable minimizara la aparición de la servidora pública denunciada en la película, sobre el hecho de que no emitió diálogo alguno y que en la toma que aparece está rodeada de otras personas; porque en el ámbito local (Aguascalientes) es una servidora pública ampliamente conocida, por lo que su exposición le permite promocionarse de cara a la próxima elección de diputados federales.

50 Por otro lado, alega que fue incorrecto que la responsable mencionara que la plataforma en que se difunde la película, “Netflix”, no es de acceso libre y gratuito para la ciudadanía, pues pasó por alto que, según el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en México hay 80.6 millones de usuarios de internet y 86.5 millones de usuarios de telefonía celular, y que entre las principales actividades de los usuarios de internet está el entretenimiento (91.5%).

51 Asimismo, considera contraria a Derecho la consideración de que la aparición de la denunciada no puede considerarse promoción personalizada, pues a su juicio, la imagen de la Alcaldesa se posiciona en su carácter político porque en la indumentaria que porta se observa el logotipo del Ayuntamiento de Aguascalientes.

52 Finalmente, alega que se utilizaron recursos públicos para que la alcaldesa apareciera en la película y no para fomentar el



turismo como lo pretende hacer creer la servidora pública, pues el filme se grabó en la Ciudad de México y sólo en contadas escenas se observan inmuebles o locaciones ubicadas en el Estado de Aguascalientes.

C. Determinación de la Sala Superior.

- 53 Como se precisó en apartados precedentes, el dictado de las medidas cautelares adquiere justificación cuando existe 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 procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.
- 54 Sobre esa base, en el presente asunto se debe determinar si la decisión de la responsable de negar la medida cautelar solicitada por el aquí recurrente está ajustada a Derecho, o si por el contrario, de manera preliminar se advierte la existencia de una irregularidad que haga necesaria la intervención urgente de la autoridad para cesar sus efectos o evitar que incidan en mayor medida en el principio de legalidad.
- 55 Ahora bien, en el caso, el partido recurrente se queja, medularmente, del análisis del contenido del fragmento de la película en que aparece la servidora pública denunciada realizado por la responsable, del que concluyó que no se justificaba la adopción de la medida solicitada.
- 56 En efecto, alega que fue incorrecto que la responsable negara la medida cautelar, sobre la base de que la imagen de la

denunciada no fue un elemento central; que apareció aproximadamente ocho segundos; que la denunciada no pronunció palabra alguna; y que el que portara una blusa con el escudo del Ayuntamiento de Aguascalientes y su cargo y nombre no era suficiente para evidenciar alguna infracción.

57 Esta Sala Superior considera que los agravios formulados por el recurrente son **infundados** porque, de un análisis preliminar del fragmento de la película en que aparece la servidora pública denunciada y del contexto en que se presenta, bajo la apariencia del buen derecho y considerando el peligro en la demora, no es posible desprender que su difusión pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral federal en curso o afectar algún derecho.

58 A fin de evidenciar lo anterior, conviene tener presente el contenido del fragmento de la película que se considera contrario a Derecho.

Imagen	Audio
	<p>Voz del presentador (hombre):</p> <p><i>Bienvenidos a la decimoséptima carrera de BMX.</i></p>
	<p><i>(gritos y aplausos)</i></p>



59 En la escena en la que aparece la servidora pública denunciada se observa lo siguiente:

- En primer término, se aprecia al presentador de un evento deportivo haciendo uso de la voz, exclusivamente para dar la bienvenida a las personas asistentes a una carrera en bicicletas.
- Posteriormente se observa a la denunciada cortar el listón de salida o de inauguración del evento entre gritos y aplausos de la concurrencia.
- La denunciada no hizo uso de la palabra en ningún momento.
- No se observa ningún elemento, imagen o símbolo relacionado con algún partido político o con algún aspecto político-electoral.

60 Ahora bien, previo al estudio de los planteamientos del recurrente se estima importante tener presente el marco normativo que regula las infracciones denunciadas.

Promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos.

- 61 El párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como de la Ciudad de México 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.
- 62 Asimismo, el párrafo octavo de dicho precepto constitucional dispone que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y que, en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.
- 63 Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé en su artículo 449, inciso d), que constituyen infracciones 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, órgano de gobierno municipales, órganos de gobierno de la Ciudad de México, órganos autónomos y cualquier otro ente público, el incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución Federal, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos,



entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales.

- 64 A su vez, el artículo 9, fracción I, de la Ley General de Comunicación Social establece que no se podrán difundir campañas de comunicación social cuyos contenidos tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público.
- 65 El artículo 21 de este último ordenamiento dispone que, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión de toda campaña de comunicación social en los medios de comunicación, a excepción de las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, las necesarias para la protección civil en casos de emergencia y cualquier otra que autorice la autoridad electoral nacional, de manera específica durante los procesos electorales.
- 66 A partir de lo anterior, se obtiene que las referidas disposiciones tutelan, desde el orden constitucional y legal, la equidad e imparcialidad a la que están sometidos las y los servidores públicos, en el contexto de los procesos comiciales, a efecto de salvaguardar los principios rectores de los mismos.
- 67 El propósito que se persigue con dichos preceptos es establecer normas encaminadas a detener el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidatura a un cargo de elección popular, e impedir la

promoción de ambiciones personales de índole política², para lo cual se exige a quienes ocupan cargos públicos, total imparcialidad en las contiendas electorales, por lo que es menester que utilicen los recursos públicos bajo su mando, uso o resguardo (materiales e inmateriales), para los fines constitucionales y legalmente previstos, lo que lleva implícito el deber de cuidado respecto de los mismos, para evitar que terceras personas puedan darles un uso diferente, en perjuicio de la equidad en la contienda.

68 Asimismo, es de tenerse presente que esta Sala Superior, en la Jurisprudencia 12/2015, de rubro: “**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**”, sostuvo el criterio de que, para determinar si la infracción que se aduzca en el caso concreto corresponde a la materia electoral, es importante considerar los elementos siguientes:

- **Elemento personal o subjetivo.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.
- **Elemento objetivo o material.** 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.

² Criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada, así como 42/2014 y acumuladas.



- **Elemento temporal.** Ya que resulta relevante establecer si la promoción se efectuó ya iniciado el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

Actos anticipados de precampaña.

- 69 El artículo 3, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que serán actos anticipados de precampaña, aquellas expresiones que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura, 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.
- 70 En lo relativo al régimen sancionador en materia electoral, la referida Ley General dispone en su artículo 445, párrafo 1, inciso a), que se encuentra prohibido a los aspirantes, precandidatos o candidatos el realizar actos anticipados de precampaña o campaña.
- 71 Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha sostenido que cuando exista un llamado expreso para votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite o difunda una plataforma electoral, o bien, se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, se configura el elemento objetivo de los actos anticipados de precampaña o campaña³.

³ Jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2018, de rubro: **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA 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).**

72 De lo anterior se desprende que, una vez iniciado el proceso electoral, quienes tengan la intención de contender en un proceso electoral deben evitar la realización de conductas que pudieran actualizar alguna infracción en materia electoral.

Caso concreto.

73 Establecido lo anterior, esta Sala Superior considera importante puntualizar que, en el contexto del derecho sancionador electoral, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

74 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 pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o a 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 que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

75 Por tal razón, cuando a la autoridad se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral, relacionado con la difusión de propaganda en medios de comunicación, debe valorar el contenido del material denunciado a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación a otros derechos y principios.



- 76 Lo anterior supone una valoración o ponderación diferenciada de los principios y valores en juego, respecto de la justipreciación que en su momento se realice en el pronunciamiento de fondo.
- 77 En la valoración con fines de protección cautelar se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación grave o sustancial (por su efecto en los derechos de una persona o en los principios de una contienda electoral) o si existe un interés superior a salvaguardar que deba privilegiarse.
- 78 En ese tenor, como se adelantó, este órgano jurisdiccional considera que, de un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, del fragmento de la película “Se busca papá” en que aparece la Alcaldesa de Aguascalientes, en forma alguna se advierte una afectación irreparable a algún derecho o principio de algún proceso electoral que haga imperante el cese de su difusión, por la mera aparición de la imagen de la servidora pública denunciada.
- 79 Lo anterior, porque, tal como lo sostuvo la responsable, la aparición de la servidora denunciada en la película tiene lugar en la inauguración de un evento deportivo en el que se aprecia a más personas durante la misma escena. Esto es, no aparece sola a cuadro ni sobre ella se hace una toma exclusiva, directa o prolongada.
- 80 Asimismo, se destaca que, ni la denunciada, ni alguna otra persona en la película, emiten alguna expresión, comentario o frase relacionada con ella, con su gestión o con algún logro o aspiración electoral y tampoco se advierten elementos gráficos,

visuales o auditivos en ese sentido, sino que únicamente se aprecia su nombre y cargo en la blusa que viste; empero, se insiste, no hay ningún acercamiento en la toma o algún efecto para resaltar dichos elementos y en momento alguno se señala que participa con esa calidad o se hace referencia a su responsabilidad pública, sino que la única participación que tiene es realizar el corte del listón inaugural, sin emitir mensaje ni sostener algún diálogo durante su aparición.

81 De igual modo, contrario a lo alegado por el recurrente, en el estudio preliminar es importante tomar en cuenta que la aparición de la denunciada fue de alrededor de ocho segundos, lo que equivale al 0.12% del total de la película (tiene una duración de una hora con cuarenta y tres minutos), porque ese aspecto revela que no se tuvo la intención de posicionarla de manera destacada o preponderante, sino que la aparición de su imagen fue menor.

82 En tales circunstancias, para este órgano jurisdiccional, del análisis preliminar de los hechos denunciados, bajo la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, no se advierte que existan elementos para considerar que se incurrió en la infracción de realizar actos de promoción personalizada de la servidora pública denunciada, pues ésta no hizo uso de la voz en ningún momento, y la única persona que habló durante la escena en que aparece, en ningún momento se enfocó o refirió a ella, es decir, no mencionó su nombre ni su cargo, ni siquiera destacó que estuviera presente; y del filme en general no se desprende ningún elemento auditivo ni visual tendente a



resaltar el nombre, imagen, cualidades o atributos de la Alcaldesa de Aguascalientes.

- 83 Consecuentemente, no se desprende que exista algún peligro o riesgo para el proceso electoral federal en curso o algún elemento encaminado a perjudicar la voluntad de la ciudadanía que amerite ser cesado de inmediato.
- 84 En tal virtud, se colige que la autoridad responsable actuó de acuerdo con la normativa electoral, pues al no contar con elementos suficientes para considerar que se actualizaba la promoción personalizada de la presidenta municipal, fue correcto que negara la medida cautelar.
- 85 En otro orden, con relación a la posible comisión de actos anticipados de precampaña, esta Sala Superior coincide con la responsable cuando sostiene que el material denunciado no arroja una base objetiva y cierta en torno a alguna aspiración o postulación de la servidora pública denunciada para ocupar algún cargo de elección diverso al que actualmente ostenta.
- 86 Asimismo, bajo la apariencia del buen derecho, no se desprenden elementos que apunten, como lo sostiene el recurrente, a que su participación en la película tuviera la intención de posicionarla frente a otras personas en algún proceso interno de selección de candidaturas o algún proceso constitucional para renovar algún cargo de elección popular.
- 87 En el mismo sentido, tampoco se advierten expresiones tendentes a perjudicar o denostar, o a no apoyar a alguna otra persona o fuerza política.

- 88 Así, se considera que la determinación de la responsable de no dictar una medida cautelar con relación a la presunta comisión de actos anticipados de precampaña se encuentra ajustada a Derecho, pues no hay elemento alguno que lo justifique.
- 89 Finalmente, los argumentos encaminados a tratar de evidenciar que la servidora pública denunciada utilizó recursos públicos para promocionar su imagen en la película, así como los relacionados con el número de personas que pudieron haber visto la película y, particularmente, a la servidora pública denunciada se consideran **inoperantes** porque son cuestiones propias del estudio de fondo, pues los planteamientos se dirigen a acreditar la existencia de las infracciones primigeniamente denunciadas.
- 90 Incluso, respecto a la primera de las cuestiones apuntadas, este órgano jurisdiccional ha emitido el criterio de que el pronunciamiento sobre el uso indebido de recursos públicos debe hacerse únicamente en el estudio de fondo del asunto, pues generalmente es consecuencia de la acreditación de una diversa infracción, por lo que no existe factibilidad jurídica para atender los planteamientos respectivos en sede cautelar⁴.
- 91 Con sustento en todo lo expuesto, esta Sala Superior considera que los planteamientos del recurrente no reúnen los extremos necesarios para otorgarle una tutela preventiva en este momento, dado que no se advierte ningún daño irreparable a sus derechos o alguna afectación al proceso electoral en curso, y tampoco alguna violación a principios rectores de la materia electoral.

⁴ Este criterio se sostuvo al resolver los expedientes SUP-REP-126/2019 y SUP-REP-175/2016.



92 No obstante, es importante precisar que, lo anterior no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, pues esa cuestión toral será objeto de análisis en el estudio de fondo que realice la autoridad competente en la resolución que resuelva el procedimiento especial sancionador en cuestión.

93 Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

Notifíquese en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que corresponda, y acto seguido, archívese este expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdo, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.