

Síntesis del SUP-REP-399/2024

PROBLEMA JURÍDICO:

¿Fue correcto que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE le ordenara a Layda Sansores eliminar unas publicaciones en las que presuntamente apoya a Claudia Sheinbaum?

HECHOS

El PAN denunció a Layda Sansores, gobernadora de Campeche, por vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como por uso indebido de recursos públicos, derivado de diversas muestras de apoyo a Claudia Sheinbaum Pardo, aspirante a la Presidencia de la República.

El partido solicitó medidas cautelares.

La UTCE admitió la denuncia con respecto a una publicación en las redes sociales y otra en una página web.

Sobre estas, la Comisión de Quejas y Denuncias declaró procedentes las medidas cautelares y ordenó eliminar su contenido, pues, bajo un análisis preliminar, consideró que podrían transgredir los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda.

PLANTEAMIENTOS DE LA PARTE RECURRENTE:

La gobernadora de Campeche pretende que se revoque el acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias. Para ello, plantea los siguientes agravios:

- No se hizo un análisis exhaustivo de los elementos necesarios para dictar las medidas cautelares, pues en el caso no se advierte una afectación irreparable a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- Se vulnera su libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a obtener información.

RESUELVE

Razonamientos:

Se desestiman los agravios, ya que:

- La Comisión de Quejas sí valoró los elementos necesarios para dictar las medidas cautelares y atendió todas las circunstancias señaladas por la recurrente. Además, la recurrente no combate las consideraciones de la autoridad responsable.
- No se vulnera la libertad de expresión de la gobernadora, porque el deber constitucional de conducirse con imparcialidad y neutralidad en los procesos electorales es una limitación válida a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas. Además, las cautelares únicamente se refirieron a las publicaciones que, a juicio de la Comisión de Quejas, no son neutrales e imparciales, puesto que se dirigen a favorecer a una aspirante a una candidatura. Decisión que, además, no se controvierte.

Se confirma el acuerdo impugnado.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-399/2024

RECURRENTE: LAYDA ELENA SANSORES
SAN ROMÁN, GOBERNADORA DEL ESTADO
DE CAMPECHE

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA: REGINA SANTINELLI
VILLALOBOS

COLABORARON: DANIELA IXCHEL
CEBALLOS PERALTA

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

Sentencia de la Sala Superior que **confirma** el Acuerdo **ACQyD-INE-168/2024**, mediante el cual la Comisión de Quejas y Denuncias del INE dictó medidas cautelares sobre diversas publicaciones realizadas por la gobernadora de Campeche, al considerar que podrían transgredir los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, pues exaltó la imagen y las cualidades de quien ahora ostenta una candidatura a la Presidencia de la República.

La decisión se sustenta en que la Comisión de Quejas justificó correctamente su decisión y la recurrente no controvierte todas las consideraciones del acuerdo impugnado.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. CONTEXTO DEL CASO.....	2
2. ANTECEDENTES.....	3
3. TRÁMITE.....	4
4. COMPETENCIA.....	5
5. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO.....	6
7. CONCLUSIÓN.....	18
8. RESOLUTIVO.....	18

GLOSARIO

Acuerdo impugnado:	Acuerdo ACQyD-INE-168/2024 dictado por la Comisión de Quejas del INE en el Procedimiento UT/SCG/PE/PAN/CG/479/PEF/870/2024
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Comisión de Quejas:	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PAN:	Partido Acción Nacional
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

1. CONTEXTO DEL CASO

- (1) El PAN denunció a Layda Elena Sansores San Román, gobernadora de Campeche, por vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como por uso indebido de recursos públicos. La denuncia se sustentó en diversas publicaciones en las redes sociales en las cuales la gobernadora hizo referencia a Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República, además de notas periodísticas en las que se daba cuenta de su asistencia y participación en eventos proselitistas.
- (2) El PAN solicitó al INE dictar medidas cautelares, con el fin de suspender la difusión de las publicaciones denunciadas y prevenir conductas similares en el futuro (tutela preventiva).
- (3) La UTCE admitió la queja respecto de algunas de las publicaciones y, sobre estas, la Comisión de Quejas y Denuncias dictó medidas cautelares, en las que ordenó eliminar el contenido denunciado.
- (4) En este recurso, la gobernadora controvierte la decisión de la Comisión de Quejas. En esencia, alega que no se analizaron exhaustivamente los



elementos necesarios para dictar las medidas cautelares, pues en el caso no se advierte una afectación irreparable a los principios de imparcialidad y neutralidad. Además, considera que se vulnera su libertad de expresión.

- (5) Por lo tanto, le corresponde a esta Sala Superior determinar si fue o no conforme a Derecho el acuerdo impugnado.

2. ANTECEDENTES

- (6) **Inicio del proceso electoral federal.** El 7 de septiembre de 2023, inició el proceso electoral federal 2023-2024 para elegir, entre otros cargos, a la Presidencia de la República, conforme a las siguientes etapas:

Etapa	Fecha
Precampaña	20 de noviembre de 2023 a 18 de enero de 2024
Intercampaña	19 de enero al 29 de febrero de 2024
Campaña	1 de marzo al 29 de mayo de 2024
Jornada electoral	2 de junio de 2024

- (7) **Denuncia.** El 26 de marzo,¹ el PAN denunció a la gobernadora de Campeche, Layda Elena Sansores San Román, por vulnerar los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad en la contienda, así como por uso indebido de recursos públicos. Además, denunció a Claudia Sheinbaum Pardo, candidata a la Presidencia de la República, por beneficiarse de las conductas de la gobernadora.
- (8) En su denuncia, el partido se refirió a 7 publicaciones difundidas en la cuenta de Facebook de la gobernadora y a un video alojado en su página de internet, así como a diversas notas periodísticas y a un desplegado que presuntamente daba cuenta del apoyo de la gobernadora a la candidata y su asistencia a eventos proselitistas.
- (9) El PAN solicitó, como medida cautelar, la suspensión de la difusión de las publicaciones que denunció. Asimismo, solicitó medidas de tutela preventiva para que se le ordenara a la gobernadora abstenerse de influir en el proceso electoral.

¹ Las fechas corresponden al año 2024, salvo que se señale algo distinto.

- (10) **Admisión parcial de la queja (UT/SCG/PE/PAN/CG/479/PEF/870/2024).**² La UTCE registró la denuncia y ordenó diversas diligencias. El 14 de abril, desechó la denuncia con respecto a varias de las publicaciones y notas periodísticas, al considerar que no contenían indicios de alguna infracción en materia electoral.
- (11) No obstante, admitió la denuncia en cuanto a dos de los contenidos³ y remitió el expediente a la Comisión de Quejas para que se pronunciara sobre la solicitud de medidas cautelares.
- (12) **Medidas cautelares impugnadas (Acuerdo ACQyD-INE-168/2024).**⁴ El 15 de abril, la Comisión de Quejas dictó medidas cautelares, en las que le ordenó a la gobernadora de Campeche eliminar el contenido denunciado. Por otra parte, declaró improcedentes las medidas cautelares solicitadas en tutela preventiva.
- (13) **Impugnación de las medidas cautelares (SUP-REP-399/2024).** El 17 de abril, la gobernadora de Campeche impugnó el acuerdo de medidas cautelares mediante este recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

3. TRÁMITE

- (14) **Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, la magistrada presidenta ordenó integrar y turnar el expediente SUP-REP-399/2024 a la ponencia a cargo del magistrado instructor, para su trámite y sustanciación.
- (15) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el recurso en su ponencia, lo admitió y cerró la instrucción, al no haber diligencias pendientes de realizar

² Acuerdo disponible en la página 198 del archivo "PE-479-2024_497_1.pdf" del expediente electrónico de este recurso.

³ La publicación difundida en la página web (<https://layda.com.mx/un-orgullo-y-privilegio-estar-con-claudia-sheinbaum/>) y la difundida el 13 de septiembre de 2023 en su cuenta de Facebook (<https://www.facebook.com/LaydaSansores/videos/3237742849856880>).

⁴ Acuerdo disponible en la página 245 del archivo "PE-479-2024_497_1.pdf" del expediente electrónico de este recurso.



4. COMPETENCIA

- (16) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, ya que la recurrente controvierte un acuerdo de la Comisión de Quejas del INE, en el cual se declararon procedentes las medidas cautelares solicitadas en un procedimiento especial sancionador, cuestión que es competencia exclusiva de esta autoridad jurisdiccional.⁵

5. PROCEDENCIA

- (17) El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia.⁶
- (18) **Forma.** El recurso se presentó por escrito, a través del sistema de juicio en línea, y contiene: **1)** el nombre y la firma electrónica de la persona que lo interpone; **2)** el domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** el acto impugnado; **4)** la autoridad responsable; **5)** los hechos en los que se sustenta la impugnación; **6)** los agravios que en concepto de la recurrente le causa el acto impugnado y **7)** las pruebas ofrecidas.
- (19) **Oportunidad.** El requisito se cumple, porque el acuerdo impugnado se le notificó personalmente a la recurrente el 15 de abril a las 20:05 horas,⁷ por lo que si la demanda se presentó el 17 de abril a las 19:48 horas,⁸ es evidente que se presentó dentro del plazo de 48 horas previsto en la ley.
- (20) **Interés jurídico y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque la recurrente controvierte el acuerdo dictado por la Comisión de Quejas en el cual se le ordenaron diversas acciones con motivo de las medidas cautelares dictadas en un procedimiento especial sancionador iniciado en su contra. Además, la demanda la interpuso César Cuauhtémoc Sánchez Cabrera, director general de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del

⁵ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 1, inciso b), y párrafo 2 de la Ley de Medios.

⁶ Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9 y 109, párrafo 3, de la Ley de Medios.

⁷ Ver la cédula y la razón de notificación contenidas en las hojas 310 a 313 del archivo "PE-479-2024_497_1.pdf" del expediente electrónico de este recurso.

⁸ Según consta en la "HOJA DE FIRMANTES" generada por el sistema de juicio en línea, así como en el aviso de interposición de la autoridad responsable (Oficio INE-UT-CQyD/310/2024).

Poder Ejecutivo del Estado de Campeche, a quien la autoridad responsable reconoció la calidad de representante de la recurrente.⁹

- (21) **Definitividad.** El requisito se satisface, ya que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del problema

- (22) La gobernadora de Campeche pretende que se revoque el acuerdo de la Comisión de Quejas en el que, ante la denuncia presentada por el PAN, se le ordenó eliminar cierto contenido publicado en su canal de YouTube, su cuenta de Facebook y una página web, al considerar que podría vulnerar los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

a. Acuerdo impugnado (ACQyD-INE-168/2024)

- (23) Originalmente, el PAN denunció a la gobernadora recurrente por la vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda, así como por el uso indebido de recursos públicos, derivado de diversas publicaciones en las redes sociales y notas periodísticas. No obstante, la UTCE admitió la queja únicamente con respecto a dos de los contenidos denunciados, sobre los cuales dio vista a la Comisión de Quejas para que se pronunciara con respecto a la solicitud de medidas cautelares:

- 1)** Una publicación en una página web (<https://layda.com.mx/un-orgullo-y-privilegio-estar-con-claudia-sheinbaum/>), y
- 2)** Un video publicado en Facebook el 13 de septiembre de 2023 (<https://www.facebook.com/LaydaSansores/videos/3237742849856880>).

⁹ Véanse las jurisprudencias 25/2012 de rubro **REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 27 y 28; así como la Jurisprudencia 33/2014 de rubro **LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA**, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 43 y 44.

- (24) Además, durante las diligencias, la UTCE advirtió que el contenido de la publicación en Facebook corresponde a un extracto del programa *Martes del Jaguar* difundido el 12 de septiembre de 2023 en el canal de YouTube de la gobernadora, por lo que la autoridad también ordenó la certificación de ese video (<https://www.youtube.com/watch?v=h8nT2xIZhIM>).¹⁰
- (25) A partir de esas diligencias, la Comisión de Quejas valoró el contenido disponible en los tres enlaces –la publicación en la página web y las publicaciones del video en Facebook y YouTube–. Cabe señalar que las publicaciones materia de análisis no están controvertidas, así como tampoco la exactitud del contenido en los términos en los que la Comisión de Quejas llevó a cabo su análisis:

Publicaciones relativas al <i>Martes del Jaguar</i> del 12 de septiembre de 2023	
<p>1. Video publicado el 13 de septiembre de 2023 en el perfil de Facebook de Layda Sansores, que reproduce un extracto del programa <i>Martes del Jaguar</i> del 12 de septiembre de 2023.¹¹</p> 	<p>2. Video publicado el 12 de septiembre de 2023 en el canal de YouTube de Layda Sansores que contiene el programa <i>Martes del Jaguar</i> T2 CAPÍTULO 30 12-SEPTIEMBRE-2023”.¹²</p>  <p>Con respecto a este video, la autoridad únicamente se refiere al contenido de los minutos 10 a 17.</p>

Publicaciones relativas al *Martes del Jaguar* del 12 de septiembre de 2023

¹⁰ La UTCE lo advirtió a partir de la respuesta de la gobernadora a uno de sus requerimientos. El acuerdo que ordenó la certificación está disponible en la página 163 del archivo “PE-479-2024_497_1.pdf” del expediente electrónico de este recurso.

¹¹ <https://www.facebook.com/LaydaSansores/videos/3237742849856880>

¹² <https://www.youtube.com/watch?v=h8nT2xIZhIM>

El contenido de la porción del video analizada en ambas publicaciones es idéntico:

Persona de género femenino:

A la ganadora de la semana, nuestra Claudia, querida Claudia (ininteligible) mujer, ahora tu cuidarás de la milpa.

Esto se lo dedicamos con mucho cariño a esta gran mujer que me ha tocado convivir con ella en esta lucha y que es realmente un símbolo de fuerza, un ejemplo de honestidad, de lucha. Empezó desde muy temprana edad y hoy podemos decir que triunfó una historia de vida.

Ese es el gran triunfo de la congruencia, de la verdad, de la honestidad que ha sido el sello de su vida. Así que nosotros celebramos mucho, ahí estuvimos en México cuando le entregó nuestro querido presidente Andrés Manuel López Obrador, el bastón de mando.

La sonrisa de ella, bellísima, que además era una felicidad muy serena. No, no es el aspaviento, no era así, la paz que despedía que en verdad nos contagia a todas las mujeres. Nos sentimos muy orgullosas de que ella nos represente aquí en nuestro país.

Persona de género masculino:

Muy emotivas las palabras

Persona de género femenino:

Bellísima, bellísima. Yo siempre digo, le digo a Claudia, la prudencia es tu cimiento, la verdad es tu alimento y la honestidad tu corona.

Eso es Claudia, una mujer intachable, impecable, siempre en equilibrio, prudente en los difíciles momentos que se vivieron. Ella no perdió la glamura, sí, la belleza. Esa es la verdadera gallardía.

Persona de género masculino:

El momento más ágil cuando dirigía a las Adelitas, fue un temple.

Persona de género femenino:

No, no, no, en todo momento de lucha. Ella sí es luchadora, pero que se inicia, por eso le digo, es una historia de vida que triunfa en este momento.

Ella empieza cuando muy joven, cuando había un señalamiento, las mujeres que imposible que salieran a la calle, menos a protestar.

Persona de género masculino:

Y de entrada que estudió una carrera que estaba vedada incluso para las mujeres,

Persona de género femenino:

Claro, es nadie imaginaba mujeres físicas. Esto no era, no era común. Sn embargo, rompió paradigmas, rompió esquemas y lo sigue rompiendo.

Yo creo que es una mujer de destino y el destino no se escribe en las estrellas, se labra aquí en la Tierra y esto es lo que ha hecho Claudia toda su vida. Entonces que no nos asombre verla en este momento con este provenir que nos da esperanza a todos los mexicanos.

[El subrayado es propio de esta sentencia, pero corresponde a las expresiones específicas que consideró la Comisión de Quejas como posiblemente infractoras]

Publicación en la página de internet

<https://layda.com.mx/un-orgullo-y-privilegio-estar-con-claudia-sheinbaum/>

Es histórico lo que vivimos: un orgullo y un privilegio estar con Claudia Sheinbaum en este evento donde recibió el Bastón de Mando de parte del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Este es el día de todas las mujeres y hombres que defendemos nuestra soberanía y la grandeza del país.

Histórico lo que vivimos: un orgullo y un privilegio estar con Claudia Sheinbaum en este evento donde recibió el Bastón de Mando de parte del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Este es el día de todas las mujeres y hombres que defenderemos nuestra soberanía y la grandeza del país.

La historia se escribe hoy, pero se ha construido con años de lucha.

Es Claudia, es México.

[El subrayado es propio de esta sentencia, pero corresponde a las expresiones específicas que consideró la Comisión de Quejas como posiblemente infractoras]

- (26) La Comisión de Quejas consideró que las publicaciones incluían manifestaciones que, bajo un análisis preliminar y en apariencia del buen derecho, podrían transgredir los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda previstos en el artículo 134 de la Constitución general, por lo que resultaban procedentes las medidas cautelares y se debía eliminar el contenido denunciado.
- (27) Señaló que, conforme a la disposición constitucional, las personas servidoras públicas deben abstenerse de influir en los procesos electorales. Asimismo, refirió que se afecta el principio de imparcialidad cuando las personas servidoras públicas se pronuncian a favor o en contra de alguna candidatura o partido, lo cual no restringe de forma indebida su libertad de expresión, pues gozan de ella siempre que eviten influir en los procesos electorales.

- (28) En el caso, estimó que la gobernadora tenía un especial deber de cuidado sobre sus expresiones en atención a su cargo y el poder de mando que tiene sobre los recursos públicos. No obstante, en las publicaciones denunciadas emitió manifestaciones relacionadas con una aspirante a la Presidencia, buscando destacar sus cualidades. Además, las manifestaciones se difundieron una vez iniciado el proceso electoral y, aunque se realizaron a través de las redes sociales, se trata de plataformas en las que la gobernadora usualmente difunde información relacionada con el ejercicio de su cargo, de modo que las publicaciones adquirieron notoriedad pública y son susceptibles de afectar la equidad en la contienda.
- (29) En consecuencia, se le ordenó a la recurrente para que, en un lapso de 6 horas, eliminara el contenido denunciado de las publicaciones referidas, así como de cualquier otra plataforma en que se hubieran difundido.
- (30) Por otra parte, consideró que no era posible pronunciarse con respecto al uso indebido de recursos públicos en sede cautelar, dado que ello corresponde al análisis de fondo que, en su momento, realice la Sala Regional Especializada.
- (31) Finalmente, declaró improcedentes las medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

b. Agravios ante la Sala Superior

La recurrente solicita revocar las medidas cautelares, pues considera que **la Comisión de Quejas no analizó los elementos que justifican su adopción y, en todo caso, estos no se cumplen.**

Al respecto, señala que las publicaciones no son susceptibles de infringir la normativa electoral (*apariencia del buen derecho*), pues no hay evidencia de que se hubieran utilizado recursos públicos en ellas y no se advierten pronunciamientos expresos e inequívocos que llamen al voto en favor de Claudia Sheinbaum. Por lo mismo, estima que no existe el riesgo de un daño grave e irreparable que justifique la eliminación inmediata de las publicaciones, sobre todo porque no se valoró la trascendencia a la ciudadanía ni el contexto en el que se emitieron (*peligro en la demora*).



Además, señala que no se consideró que las publicaciones se hicieron en las redes sociales, de modo que gozan de mayor protección, dada su espontaneidad y la necesidad de un acto volitivo para acceder a ellas. Por lo tanto, no se justifica la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Finalmente, alega que **la orden de la Comisión de Quejas vulnera su derecho a la libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a obtener información**, pues las manifestaciones denunciadas implican una opinión realizada en su calidad de ciudadana, contienen información de relevancia pública y se hicieron a través del *Martes del Jaguar* que es un instrumento de difusión de información para la ciudadanía.

6.2. Consideraciones de la Sala Superior

- (32) Esta Sala Superior considera que se debe **confirmar** el acuerdo en el que se declaró procedente las medidas cautelares.
- (33) La Comisión de Quejas sí valoró los elementos necesarios para justificar su dictado y atendió todas las circunstancias señaladas por la recurrente en cuanto al contenido de las manifestaciones, el contexto en el que se emitieron, el medio de difusión y su posible trascendencia a la ciudadanía, así como los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información.

a. Naturaleza de las medidas cautelares y parámetros para su adopción sobre presuntas vulneraciones a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda.

- (34) Las medidas cautelares en materia electoral son un instrumento de tutela preventiva, cuya finalidad es evitar un posible daño irreparable a algún derecho o a los principios rectores en materia electoral.¹³ En ese sentido, este tipo de medidas buscan suspender de forma inmediata y urgente aquellos hechos o conductas que, por su contenido y contexto, puedan

¹³ Véase Jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 28, 29 y 30. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/14-2015>

afectar, de manera inminente, al proceso electoral o a algún derecho político-electoral.¹⁴

- (35) Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que, para cumplir con el principio de legalidad, la decisión sobre la procedencia de las medidas cautelares debe estar **fundada y motivada** a partir del análisis de dos circunstancias:¹⁵
- (36) La **apariencia del buen derecho**, es decir, la probable violación a un derecho o principio cuya tutela se solicita en el proceso, y el **peligro en la demora**, esto es, 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.
- (37) Sobre la apariencia del buen derecho, esta apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho o principio que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada o cuestionable. Por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos o de los principios rectores de la materia electoral, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- (38) Así, se justifica la medida cautelar si hay un derecho humano o principio fundamental que requiere de una protección provisional y urgente, a raíz de una inminente afectación o de una incidencia materializada que se busca evitar sea mayor, en tanto se sigue el procedimiento para la resolución del fondo de la pretensión.
- (39) Ahora bien, esta Sala Superior también ha considerado que las medidas cautelares deben estar estrictamente justificadas cuando dictarlas implique una restricción a algún derecho humano, por ejemplo, la libertad de expresión y el derecho al acceso a la información de la ciudadanía. En

¹⁴ Tesis XII/2015 de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA**. Disponible en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año, número 16, 2015, páginas 54 y 55. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/XII-2015>

¹⁵ Así se ha establecido en diversos precedentes, entre ellos: SUP-JE-128/2022, SUP-JE-50/2022 y SUP-JE-21/2022.



consecuencia, si no se tienen elementos claros y suficientes para tener certeza sobre la actualización de un daño grave e irreparable, se debe privilegiar la libre circulación de las expresiones, tomando en cuenta que se resolverá en definitiva sobre la licitud o ilicitud de las conductas denunciadas mediante una decisión de fondo y, de ser el caso, se adoptarán las medidas apropiadas para reparar integralmente –en la mayor medida posible– los bienes jurídicos afectados.¹⁶

- (40) En lo que interesa para el caso, el artículo 134 de la Constitución general establece el **deber que asiste a las personas servidoras públicas de conducirse de forma imparcial y neutral frente a los procesos electorales**, con el fin de evitar que su investidura y los recursos públicos que tienen a su cargo influyan en la equidad de la contienda electoral.¹⁷
- (41) Por su parte, el artículo 449 de la LEGIPE prevé que las personas servidoras públicas infringen la normativa electoral cuando sus conductas incumplen con el principio constitucional de imparcialidad y afectan la equidad de la competencia entre los partidos políticos, las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales.¹⁸
- (42) Al respecto, esta Sala Superior ha interpretado, entre otras cuestiones, que las personas servidoras públicas, sobre todo aquellas que son titulares de los Poderes Ejecutivos, federal y locales **deben abstenerse, en el marco de los procesos electorales, de realizar manifestaciones a favor o en contra de opciones políticas, precandidaturas o candidaturas que**

¹⁶ Véase, por ejemplo, el SUP-JE-50/2022 y el SUP-JE-21/2022.

¹⁷ Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. [...]

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.** [...]

¹⁸ **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: [...]

d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas durante los procesos electorales; [...]

puedan incidir en la contienda. Así, la actuación de las personas servidoras públicas está sujeta a un nivel mayor de escrutinio y a una prudencia discursiva acorde con su investidura, dado que la variedad de recursos con los que disponen puede generar mayor impacto en detrimento de la equidad en la contienda.¹⁹

- (43) Conforme a lo anterior, ante la solicitud de medidas cautelares sobre la **presunta vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda**, la autoridad competente debe valorar los actos denunciados para identificar si, de manera preliminar, resulta evidente que existe alguna infracción (*apariencia del buen derecho*). Además, se debe considerar si existe un riesgo inminente de que, en el contexto, los actos puedan afectar, **de manera irreparable**, los principios referidos, de forma que resulte justificada la adopción de las medidas cautelares (*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.

b. La Comisión de Quejas analizó adecuadamente los elementos necesarios para dictar las medidas cautelares

- (44) En el caso, se **desestiman** los agravios de la recurrente en cuanto a que la Comisión de Quejas no analizó de forma exhaustiva ni correcta los elementos necesarios para dictar la medida cautelar.
- (45) En primer lugar, la recurrente alega que la Comisión de Quejas señaló los elementos a analizar para emitir las medidas cautelares como parte de su marco teórico, sin embargo no los justificó.
- (46) **No le asiste la razón**, pues del acuerdo impugnado se advierte que, aunque en la parte considerativa no se hizo referencia expresa a los conceptos que engloban cada uno de los elementos necesarios para dictar las medidas

¹⁹ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-111/2021, SUP-REP-20/2022, SUP-REP-43/2023, SUP-REP-217/2023 y SUP-REP-409/2024. Así como las consideraciones de la Jurisprudencia 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**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 75 y 76. <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/38-2013>



cautelares, **la Comisión de Quejas sí hizo la valoración correspondiente.**

- (47) En primer término, la responsable reseñó, de manera descriptiva, los elementos que se deben actualizar para el dictado de las medidas cautelares, así como las circunstancias bajo las cuales se actualiza una infracción a los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda por parte de personas servidoras públicas.
- (48) A partir de ello valoró, de manera preliminar, que las publicaciones denunciadas podían infringir los principios referidos, pues se emitieron por una servidora pública y contienen manifestaciones que favorecen a una opción política, ya que exaltan las cualidades y la imagen de Claudia Sheinbaum Pardo, quien ahora ostenta una candidatura a la Presidencia de la República. Bajo su análisis, estas conductas podrían ser contrarias al deber de imparcialidad y neutralidad con que debe conducirse la recurrente, en su calidad de titular de un Poder Ejecutivo local (*apariencia del buen derecho*).
- (49) Igualmente, consideró que el contexto de las manifestaciones justificaba la adopción de las medidas cautelares, pues estas se emitieron durante un proceso electoral federal y podrían incidir en el ánimo de la ciudadanía (*peligro en la demora*). Además, se difundieron en las plataformas y redes sociales que la gobernadora usualmente utiliza para difundir información sobre el ejercicio de su cargo y, en general, del gobierno de Campeche, por lo que eran susceptibles de adquirir notoriedad pública y tener un mayor impacto en detrimento de la equidad en la contienda (*irreparabilidad*).
- (50) Por otra parte, consideró que la medida era *razonable y proporcional*, pues no implicaba una restricción indebida a la libertad de expresión de la denunciada, en tanto que las personas servidoras públicas gozan de ese derecho fundamental en plenitud, siempre que su ejercicio no interfiera con la equidad de la contienda electoral.
- (51) Finalmente, valoró que las publicaciones se alojaron en plataformas digitales, redes sociales y un sitio web, por lo que, en principio, se requiere de un acto volitivo para acceder a ellas. No obstante, estimó que esta

circunstancia era insuficiente para declarar improcedentes las medidas cautelares, porque la investidura de la denunciada tiene como efecto que sus publicaciones en las redes sociales puedan trascender en mayor medida que si las realizara cualquier otra persona, además de que le es exigible un deber de prudencia discursiva.

- (52) Así, resulta evidente que la **Comisión de Quejas sí analizó y justificó los elementos necesarios para dictar las medidas cautelares**. Además, sí valoró el contexto en que se emitieron las manifestaciones, la afectación que podrían generar en la equidad de la contienda, su trascendencia a la ciudadanía y el hecho de que se publicaran en las redes sociales. De modo que son igualmente **infundados** los agravios de la recurrente sobre la falta de valoración de estas circunstancias, máxime que no controvierte las consideraciones específicas referidas por la Comisión de Quejas.
- (53) Por otra parte, la recurrente argumenta que no se justifican las medidas cautelares, porque no se llamó expresamente al voto en favor de Claudia Sheinbaum y tampoco hubo indicios del uso indebido de recursos públicos.
- (54) Estos argumentos son **ineficaces** para revocar las medidas cautelares, porque la recurrente parte de premisas erróneas sobre los elementos que se deben acreditar para considerar una posible infracción a los principios de imparcialidad y neutralidad.
- (55) Como se estableció en el apartado anterior, las personas titulares de los Poderes Ejecutivos federal y locales tienen el deber constitucional de abstenerse, en el marco de procesos electorales, de realizar manifestaciones que se traduzcan en favoritismo hacia alguna opción política y que puedan vulnerar la equidad en la contienda electoral. En ese sentido, el supuesto de infracción no requiere necesariamente de un llamado expreso al voto ni del uso material de recursos públicos, pues el deber constitucional se traduce en cierto nivel de prudencia discursiva que debe analizarse caso por caso, atendiendo al contexto y al nivel de riesgo que las conductas de las personas servidoras públicas puedan generar.
- (56) En el caso, la Comisión de Quejas consideró que, desde un análisis preliminar, el contenido denunciado infringía el deber de imparcialidad y



neutralidad de la gobernadora, puesto que incluía manifestaciones en las que **destacó las cualidades de una aspirante a una candidatura presidencial**, en el contexto del proceso electoral federal. Consideraciones que no controvierte la recurrente.

- (57) Además, aunque también se denunció el uso indebido de recursos públicos, la posible actualización de esa infracción no se utilizó como justificación para dictar la medida cautelar, pues la propia Comisión de Quejas reconoció que ese análisis no puede realizarse en sede cautelar.
- (58) Por ello, tampoco le asiste la razón a la recurrente sobre estos agravios.

c. Las medidas cautelares no vulneran la libertad de expresión

- (59) Finalmente, la recurrente alega que las medidas cautelares vulneran su derecho a la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, puesto que las manifestaciones denunciadas implican una mera opinión y se difundieron por ser de relevancia pública para la ciudadanía.
- (60) El agravio es **infundado**, porque esta Sala Superior ya ha sostenido que el deber constitucional de conducirse con imparcialidad y neutralidad en los procesos electorales es una limitación válida a la libertad de expresión de las personas servidoras públicas.
- (61) Si bien todas las personas tienen derecho a ejercer plenamente su libertad de expresión, en el caso de las servidoras públicas existen prohibiciones directas y un deber reforzado de cuidado en tiempos electorales, a fin de no influir de manera indebida en la equidad de la contienda. Además, la autoridad electoral administrativa tiene el deber, incluso, en sede cautelar, de dar un mayor peso a los principios que resguardan el equilibrio en la competencia electoral, ya que la equidad es el eje rector que da contenido a los derechos de quienes participan en tales procesos.²⁰
- (62) Así, la libertad de expresión e información tienen que ceder en ponderación con el deber de cuidado y observancia a los principios constitucionales de

²⁰ SUP-REP-217/2023

imparcialidad y neutralidad. Además, las medidas cautelares no restringieron de manera absoluta la libertad de expresión de la recurrente, sino que se limitaron a aquellas expresiones que, a juicio de la Comisión de Quejas, no son neutrales e imparciales, puesto que se dirigen a favorecer a una aspirante a una candidatura, consideraciones que, además, no están controvertidas.

- (63) Finalmente, no pasa desapercibido que la parte recurrente refiere a diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la libertad de expresión,²¹ no obstante, de su lectura se advierte que no aplican al caso concreto, pues se dirigen a la ponderación entre la libertad de expresión y el derecho al honor, lo cual no es materia de controversia en este caso.

7. CONCLUSIÓN

- (64) En conclusión, se desestiman todos los agravios de la recurrente, puesto que la Comisión de Quejas sí justificó el dictado de la medida cautelar y no vulnera su derecho a la libertad de expresión, por ende, se debe **confirmar** el acuerdo controvertido.

8. RESOLUTIVO

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

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación pertinente.

Así, por **unanimidad** de votos 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 sentencia se firma de manera electrónica.

²¹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 32/2013 (10a.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE**, y 1a./J. 38/2013 (10a.) de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA**.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-399/2024

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 Acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.