



COMISIÓN PERMANENTE DE QUEJAS EXPEDIENTE:

IECM-SCG/PE/029/2026

PARTE PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

PROBABLES RESPONSABLES. JOSÉ EMILIO VILLAR GONZÁLEZ, CONCEJAL EN LA ALCALDÍA CUAUHTÉMOC Y EL PARTIDO MORENA

Acuerdo por el que se determina lo conducente respecto a la queja presentada por el C. Aníbal Alexandro Cañez Morales, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, en contra del C. José Emilio Villar González, concejal en la alcaldía Cuauhtémoc, por la probable comisión de conductas consistentes en actos anticipados de campaña, promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral, así como la posible culpa in vigilando atribuida al Partido Morena, identificada con la clave alfanumérica IECM-QNA/075/2026

En la Ciudad de México, a nueve de julio de dos mil veintiséis.¹

CON FUNDAMENTO en los artículos 1, 14, 16, 17, párrafos primero y segundo, 41, párrafo tercero, Base V, Apartado C, párrafo primero, numerales 10 y 11, 116, párrafo segundo, norma IV, 122, letra A, Bases VII y IX y 134, párrafos noveno y décimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución); 1, 3, numeral 1, incisos a) y b), 4, 5, 98, 104, 440 y 442 numeral 1, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Ley General); 9, fracción I de la Ley General de Comunicación Social (Ley de Comunicación); 50 de la Constitución Política de la Ciudad de México (Constitución local); 1, párrafo segundo, fracción V, 2, 4, inciso C), fracciones I y II, 5, 30, 31, 32, 33, 34, 36, párrafo décimo, inciso k), fracción III, 50, fracción XXXIX, 60 Bis, fracciones I y II, 84, 86, fracciones V y XV, 89, 93, fracción II y 95 fracción XII del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México (Código); 1, 2, párrafo primero, 3, 4, 7, fracción IX y XI y 15, fracciones III y IV de la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México (Ley Procesal); 1, 3, 4, 7, 8, incisos b), fracción I y d), 10, párrafo primero, 14 fracción II, 17, 19, 20, 21, 29, 30, fracción IX, 32, 33, 34, 36, 48, 52, 57, 67 y 68 del Reglamento para el Trámite y Sustanciación de Quejas y Procedimientos de Investigación del Instituto Electoral de la Ciudad de México (Reglamento); la Comisión Permanente de Quejas (Comisión) emite el presente acuerdo conforme a lo siguiente.

I. Competencia

Con fundamento en los artículos 1, párrafo segundo, fracción V; 30, 31, 32, 33, 34, 59, fracción V y 60 Bis del Código; 2, 3, párrafo primero, fracción II y 4 de la Ley Procesal; así como 14, fracción II, 20 y 21 del Reglamento, esta Comisión es competente para conocer los hechos denunciados por el C. Aníbal Alexandro Cañez Morales, en su carácter de representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México (partido promovente), que podrían ser violatorios de la normativa electoral, atribuidos al C. José Emilio Villar González, concejal en la alcaldía Cuauhtémoc (probable responsable), así como al partido Morena (partido probable responsable).

¹ En adelante las fechas corresponden al año dos mil veintiséis, salvo precisión en contrario.

II. Documentación que se tiene a la vista

1. El escrito de queja recibido el dos de junio, en la cuenta de correo institucional de la Oficialía de Partes de este Instituto Electoral de la Ciudad de México (Instituto), a través del cual el partido promovente hace del conocimiento a este órgano autónomo diversos hechos que, a su consideración, son violatorios de la normativa electoral, mismos que le atribuye a los probables responsables.
2. El oficio **IECM/SE/2125/2026** del tres siguiente, signado por el Secretario Ejecutivo de este Instituto (Secretario), con el que ordenó la integración del expediente **IECM-QNA/075/2026**, con motivo de las constancias señaladas e instruyó a la Dirección Ejecutiva de Asociaciones Políticas y Fiscalización (Dirección) para que en apoyo, colaboración y coadyuvancia con dicha Secretaría Ejecutiva (Secretaría), realizara lo conducente; y,
3. Las demás constancias generadas con motivo de la tramitación del expediente referido.

III. Queja

1. Hechos denunciados

Del escrito de queja se advierten los siguientes hechos materia de denuncia:

- Que, al realizar un recorrido por la demarcación territorial Cuauhtémoc, el partido promovente localizó una serie de carteles propagandísticos que, a su consideración, impulsaban el perfil político y la imagen del C. José Emilio Villar González, por lo que solicitó la certificación a través de la Oficialía Electoral de este Instituto. Dicha diligencia se llevó a cabo mediante el acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026, en la que se verificó y certificó la existencia de, por los menos, ciento treinta y seis carteles colocados en diversos puntos de la colonia Doctores, en la demarcación territorial Cuauhtémoc, en la Ciudad de México.
- El partido promovente señala que los carteles denunciados forman parte de una estrategia de difusión dirigida a posicionar la imagen del probable responsable en la demarcación territorial Cuauhtémoc, toda vez que contienen su nombre, imagen, los colores guinda y blanco asociados al partido político al que pertenece, así como referencias a la demarcación territorial en la que desempeña sus funciones.
- Asimismo, sostiene que, al tratarse presuntamente de promoción personalizada, el gasto correspondiente debió ser reportado como gasto del partido Morena, por el cual el probable responsable ocupa el cargo de concejal o, bien, en caso de haber sido cubierto con recursos propios, que éste acredite el origen y reporte del gasto ante la autoridad fiscalizadora correspondiente, por lo que solicita se de vista a la Unidad Técnica de Fiscalización.

Lo anterior, a juicio del partido promovente podría constituir **vulneración a los principios de imparcialidad, y neutralidad de los recursos públicos, equidad de la contienda electoral promoción personalizada y actos anticipados de campaña.**

Finalmente, solicita el dictado de medidas cautelares y de tutela preventiva a fin de ordenar el retiro de la propaganda denunciada.

2. **Pruebas ofrecidas.** El partido promovente ofreció como elementos de prueba los siguientes:

- A. **DOCUMENTAL PÚBLICA.** Consiste en el acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 emitida por la Oficialía Electoral de este Instituto.²
- B. **TÉCNICAS.** Consistentes en la imagen inserta en su escrito de queja.
- C. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador en lo que favorezcan a mis intereses.
- D. **PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANA.** Esta prueba se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la presente.

IV. Actuaciones previas

En el ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 4, párrafo primero de la Ley Procesal; 8, incisos c), fracción III y d), fracción I; y 20, párrafo primero del Reglamento, a efecto de contar con mayores elementos respecto a los hechos controvertidos, el Secretario ordenó realizar diversas actuaciones previas que enseguida se mencionan:

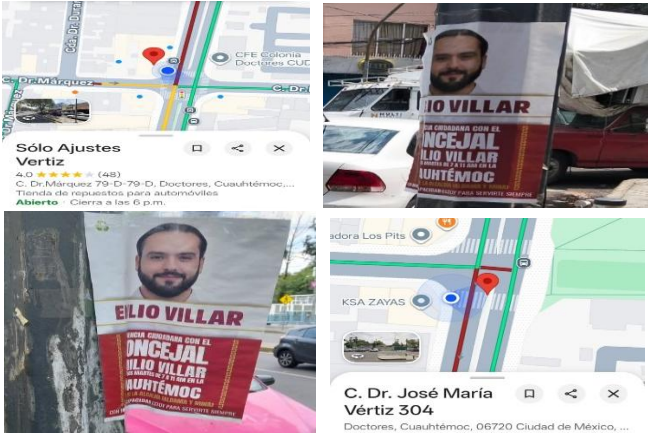
- 1. **Instrucción a la Subdirección de Oficialía Electoral (Oficialía Electoral).** El ocho de junio, mediante oficio IECM-SE/QJ/466/2026, se le instruyó para que remitiera copia certificada del acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026, referida por el partido promovente en su escrito de queja.

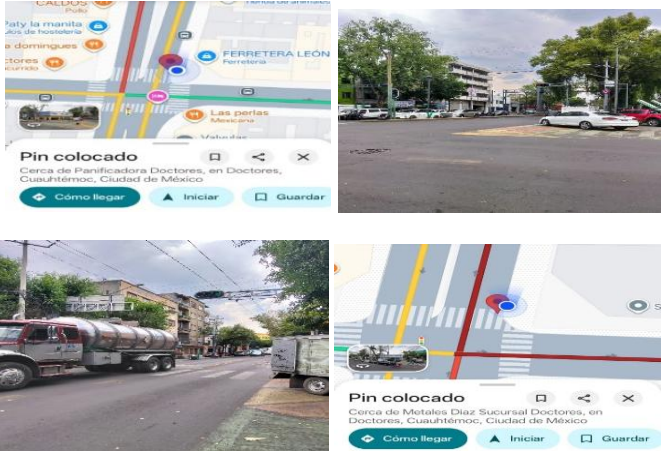
Respuesta: En la misma fecha, mediante oficio IECM/SE/SOE/117/2026, la Oficialía Electoral remitió el acta circunstanciada solicitada, a través de la cual se verificó y certificó la existencia y contenido de la propaganda denunciada, conforme lo siguiente:

ACTA IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 ³		
NO.	Ubicación	CONTENIDO E IMAGEN
1	Calle Dr. José María Vértiz (Jardín de Artes Gráficas), colonia Doctores , C.P. 06720	“...Constituido en la calle Dr. José María Vértiz (Jardín de Artes Gráficas), colonia Doctores, C.P. 06720, el suscrito se cerciora de que se encuentra en la ubicación correcta, toda vez que coincide fielmente con las coordenadas y trayecto indicados por las aplicaciones de geolocalización referidas en el apartado de metodología de la presente acta. Procedo a realizar una búsqueda pormenorizada en el lugar, se localiza en el mobiliario urbano la propaganda con las características siguientes: fondo blanco contiene la fotografía de una persona de género masculino, tez morena clara, cabello y vello facial oscuro. Debajo aparece el nombre “EMILIO VILLAR” en color guinda. Seguido de un recuadro en color vino y el texto de color blanco en donde se lee: “AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”. Posteriormente el texto en color dorado: “EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA). Finaliza con la frase y el texto en color blanco: “CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”.

² Documento que no exhibió en su escrito de queja.
³ “...Se precisa que la propaganda localizada **si contiene el símbolo internacional del reciclaje**. Dicho símbolo se localiza en la esquina superior izquierda...”

ACTA IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 ³		
NO.	Ubicación	CONTENIDO E IMAGEN
	Inmediaciones Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Durán	Posicionado en las inmediaciones del Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Durán realizo el conteo de 16 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano.
	Inmediaciones Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Arce	Posicionado en las inmediaciones del Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Arce realizo el conteo de 10 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano.
	Inmediaciones del Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Andrade	Posicionado en las inmediaciones del Jardin de Artes Gráficas, sobre la calle Dr. Andrade realizo el conteo de 10 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano.
	Interior del Jardin de Artes Gráficas	Posicionado en el interior del Jardin de Artes Gráficas, realizo el conteo de 5 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano.

ACTA IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 ³		
NO.	Ubicación	CONTENIDO E IMAGEN
		
2	Calle Dr. José María Vertiz , entre calle Doctor Márquez y calle Doctor Olvera , colonia Doctores , C.P. 06720	Constituido en la calle Dr. José María Vertiz, entre calle Doctor Márquez y calle Doctor Olvera, colonia Doctores, C.P. 06720, el suscrito se cerciora de que se encuentra en la ubicación correcta, toda vez que coincide fielmente con las coordenadas y trayecto indicados por las aplicaciones de geolocalización referidas en el apartado de metodología de la presente acta. Procedo a realizar una búsqueda pormenorizada en el lugar, se localiza en el mobiliario urbano la propaganda con las características siguientes: fondo blanco contiene la fotografía de una persona de género masculino, tez morena clara, cabello y vello facial oscuro. Debajo aparece el nombre “EMILIO VILLAR” en color guinda. Seguido de un recuadro en color vino y el texto de color blanco en donde se lee: “AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”. Posteriormente el texto en color dorado: “EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”. Finaliza con la frase y el texto en color blanco: “CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”. 
	Calles Dr. Marquez y calle Dr. Durán	Posicionado entre las calles Dr. Marquez y calle Dr. Durán realizo el conteo de 3 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano del lado izquierdo de la calle. 
	Calles Dr. Durán y calle Dr. Arce	Posicionado entre las calles Dr. Durán y calle Dr. Arce realizo el conteo de 12 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano del lado izquierdo de la calle, 4 propagandas ubicadas al centro de la calle y 20 propagandas ubicadas del lado derecho de la calle.

ACTA IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 ³		
NO.	Ubicación	CONTENIDO E IMAGEN
		
	Calles Dr. Arce y calle Dr. Balmis	Posicionado entre las calles Dr. Arce y calle Dr. Balmis realizo el conteo de 12 propagandas ubicadas en el mobiliario urbano del lado izquierdo de la calle, 4 propagandas ubicadas al centro de la calle y 20 propagandas ubicadas del lado derecho de la calle. 
	Calles Dr. Balmis y calle Dr. Olvera	Posicionado entre las calles Dr. Balmis y calle Dr. Olvera realizo el conteo de 20 propagandas ubicadas del lado derecho de la calle. 

V. Pronunciamiento de la Comisión

Para estar en posibilidad de emitir pronunciamiento sobre la procedencia del escrito de queja, a continuación, se analizarán los hechos denunciados, las pruebas remitidas por el partido promovente, así como el resultado que arrojaron las diligencias preliminares realizadas por esta autoridad.

Lo anterior, tomando en consideración que conforme lo establecido en el artículo 10 del Reglamento, el trámite y sustanciación de los procedimientos se realizará de forma congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, observando en todo momento los principios de presunción de inocencia, debido proceso, legalidad y acceso a la justicia, en términos de los

artículos 17, 19 y 20, apartado B, fracción I de la Constitución.

Análisis de las conductas denunciadas

1. Actos anticipados de campaña

1.1 Marco normativo

Los preceptos normativos que configuran actos anticipados de campaña se prevén en los artículos 4, inciso C), fracción I y 274, fracción IV del Código; y 15, fracción VII de la Ley Procesal, de cuyo contenido se desprende que las personas físicas y jurídicas deberán atender a los tiempos y modos señalados por la normativa para realizar actos de campaña en un proceso electoral, así como las personas servidoras públicas.

Al respecto, se señala que los **actos anticipados de campaña** son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o algún partido.

Es decir, las normas legales establecen la prohibición de emitir expresiones con las características descritas, **antes del plazo legal para el inicio de las campañas. Esto es, la prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral**; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sala Superior) ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁴

Temporal: los actos o frases deben realizarse antes de la etapa de campaña electoral.

Personal: los actos los lleven a cabo los partidos políticos, sus militantes, aspirantes o precandidaturas y en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hacen plenamente identificable al sujeto o sujetos de que se trate.

Subjetivo: implica la realización de actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, a fin de contender en el ámbito interno o en un proceso electoral, o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura, candidatura o cargo de elección popular.

⁴ SUP-JE-64/2022 y SUP-JE-78/2022 ACUMULADO.

Asimismo, este Instituto debe considerar, para iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si se actualizan de manera preliminar los citados elementos, así como el contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia⁵, de acuerdo con lo siguiente:

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

1.2 Caso concreto

Como se expuso previamente, el partido promovente denunció del C. José Emilio Villar González y el partido Morena por la presunta colocación y difusión de ciento treinta y seis carteles en diversos puntos de la demarcación territorial Cuauhtémoc, cuya existencia fue certificada mediante acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026.

En dichos carteles se observa la imagen del probable responsable, así como las leyendas: *“EMILIO VILLAR”, “AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”, “EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)” y “CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”.*

Refiere que dicha propaganda forma parte de una estrategia de difusión encaminada a posicionar la imagen y perfil político del denunciado ante la ciudadanía en la demarcación territorial Cuauhtémoc, toda vez que contiene su nombre, imagen, cargo público y referencias a la demarcación territorial en la que desempeña sus funciones, además de utilizar los colores guinda y blanco que identifica con el partido Morena. Asimismo, sostiene que la propaganda tiene la finalidad de posicionar anticipadamente al probable responsable frente al electorado de la demarcación referida, quien tiene derecho a ser reelecto e incluso a participar para otros puestos de elección popular en las siguientes elecciones.

Para mayor referencia se inserta la imagen señalada en su escrito de queja:



Por lo anterior, el partido promovente considera que los hechos denunciados podrían constituir, **actos anticipados de campaña.**

⁵ Jurisprudencia 2/2023 emitida por la Sala Superior.

De las constancias que obran en el expediente, se advierte el acta circunstanciada **IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026**, mediante la cual se verificó la existencia y contenido de la propaganda denunciada. En dicha diligencia se hizo constar la localización de ciento treinta y seis carteles en mobiliario urbano de la demarcación territorial Cuauhtémoc, que contiene la fotografía de una persona de género masculino, así como un recuadro en color guinda con letras blancas en el que se aprecia el texto “**EMILIO VILLAR**”, “**AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC**”, “**EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)**” y “**CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE**”, para mayor referencia, se inserta la imagen:



Ahora bien, conforme a la metodología establecida por la Sala Superior en los recursos **SUP-REP-83/2023**, **SUP-REP-357/2023** y **SUP-REP-257/2024**, y a efecto de no incurrir en un pronunciamiento de fondo, esta Comisión procede a realizar el análisis preliminar de los hechos denunciados conforme a lo siguiente:

a. Determinar de manera preliminar la existencia de los hechos o actos concretos

Sobre este parámetro la Sala Superior señala que, en principio, debe acreditarse la existencia de los hechos principales contenidos en las denuncias, esto es, los que puedan actualizar la conducta irregular por lo que fue interpuesta la queja y, por el contrario, si no se acredita la existencia de los hechos, lo procedente será su desechamiento.

En el caso concreto, se estima que **se tiene colmada** la existencia de los hechos materia de denuncia, ya que, como se expuso previamente, la Oficialía Electoral, mediante el acta circunstanciada **IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026**, certificó la existencia y contenido de la propaganda denunciada atribuida al probable responsable.

En dicha diligencia se hizo constar la localización de ciento treinta y seis elementos propagandísticos colocados en diversos puntos de la colonia Doctores, en la demarcación territorial Cuauhtémoc, particularmente en las inmediaciones del Jardín de Artes Gráficas y sobre las calles **Dr. José María Vértiz**, **Dr. Durán**, **Dr. Arce**, **Dr. Andrade**, **Dr. Márquez**, **Dr. Balmis** y **Dr. Olvera**, conforme a las ubicaciones precisadas en la propia acta circunstanciada.

b. Determinar de manera preliminar y objetiva que el hecho pueda configurar alguna conducta irregular

Una vez acreditadas la existencia de los hechos denunciados, la Sala Superior señala que es necesario que la autoridad verifique que la conducta pudiera actualizar una infracción administrativa. Este análisis implica contrastar los hechos constatados con la conducta típica

prevista en la norma aplicable, sin realizar un juicio de valoración sobre la responsabilidad de los presuntos infractores, ni descartar pruebas.

En esta etapa debe existir, como mínimo, una posibilidad indiciaria que los hechos puedan configurar la conducta denunciada, para que la autoridad esté en posibilidad de verificar las frases o expresiones utilizadas típicamente en los procesos electorales, por ejemplo, las relativas a jornada electoral, voto, votar, frases de apoyo o exaltación de las cualidades de la persona servidora pública, etcétera.

Corresponde ahora evaluar si los hechos constatados permiten a esta autoridad advertir, que se puede actualizar la conducta típica; en caso contrario, la autoridad se encontrará en condiciones de desechar la queja respectiva.

En el caso concreto, esta Comisión considera que este elemento **no se colma**, toda vez que del análisis preliminar que se realiza, de las pruebas aportadas y los resultados de las diligencias preliminares, no se advierten elementos suficientes que permitan presumir, siquiera de manera indiciaria, la existencia de **actos anticipados campaña**, de acuerdo con el siguiente estudio:

Respecto a la propaganda verificada por esta autoridad localizada en diversas ubicaciones de la colonia Doctores en la demarcación territorial Cuauhtémoc se constató, mediante el acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026, que los ciento treinta y seis elementos propagandísticos denunciados contienen fondo blanco y vino; en las que se observa el siguiente texto:

- *“EMILIO VILLAR”;*
- *“AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”;*
- *“EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”;* y
- *“CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”.*

Como se puede apreciar en la siguiente imagen:



En ese sentido, aunque se identificaron los ciento treinta y seis elementos propagandísticos denunciados, del análisis preliminar a su contenido, **no es posible advertir de forma indiciaria que se desprenda alguna palabra o expresión clara** que, de forma objetiva, manifiesta,

abierta y sin ambigüedad, denote algún propósito de apoyo a una opción electoral o un llamamiento expreso al voto o equivalente; es decir, no se advierte ninguna afirmación que presente a el probable responsable como aspirante o precandidata oficial a algún cargo de elección popular.

Tampoco se advierte, de manera preliminar, que el contenido textual o visual de la propaganda permita inferir una intención de solicitar el apoyo de la ciudadanía, promover una eventual candidatura o posicionar al probable responsable con fines electorales. En consecuencia, bajo un análisis indiciario propio de esta etapa procesal, la propaganda denunciada resulta insuficiente para actualizar el elemento subjetivo exigido para la configuración de actos anticipados de campaña.

Lo anterior, ya que de un análisis preliminar se advierte que en la propaganda denunciada se hacen referencia a la difusión de **audiencias ciudadanas** que se llevarán a cabo de manera periódica todos los martes de 7:00 a 11:00 horas, actividad vinculada con el cargo de concejal en la alcaldía Cuauhtémoc, sin que, de manera preliminar, pueda advertirse que dicha referencia haya sido utilizada como un mecanismo para solicitar el respaldo ciudadano con fines electorales; de conformidad con los artículos 53, inciso C, párrafo 3, fracción XIV de la Constitución Local; 104, fracción XV de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México; y, 7, fracción XIV del Reglamento Interior del Concejo de la Alcaldía en Cuauhtémoc, aunado a que de las constancias del expediente no se encuentra alguna relacionada con la manifestación del probable responsable que pudiera generar indicio sobre su intención de postularse nuevamente por el cargo de elección popular que ostenta en la alcaldía Cuauhtémoc en la Ciudad de México.

En ese sentido, debe destacarse que los procedimientos sancionadores bajo la competencia de esta autoridad administrativa electoral se rigen preponderantemente por el **principio dispositivo**, lo que implica, entre otros requisitos, que en la denuncia debe aportar los elementos suficientes de convicción que, permitan advertir, siquiera de manera indiciaria, la posible vulneración a las disposiciones en materia electoral. Así, **la facultad de investigación de este Instituto convive con el principio de intervención mínima**, limitando la actuación a los casos donde exista evidencia mínima que justifique su intervención.

En consecuencia, sin entrar en el fondo del asunto, esta Comisión no advierte, siquiera de manera indiciaria, que los hechos denunciados pudieran actualizar un presunto acto anticipado de campaña. Lo anterior se debe a que preliminarmente la propaganda analizada no permite advertir manifestación alguna que represente alguna ventaja sobre alguna persona aspirante o precandidata, en tanto aún no se conocen quienes ocuparán las postulaciones para dichos cargos de elección popular en el siguiente proceso electoral que, como referencia, dará inicio en septiembre.

Ello, sin perjuicio de que los mismos hechos puedan ser analizados desde una perspectiva distinta respecto de otras infracciones previstas en la normativa electoral, cuyos elementos constitutivos son diversos a los exigidos para la actualización de actos anticipados de campaña.

c. Suficiencia de las diligencias en la investigación preliminar

Finalmente, la Sala Superior ha establecido que la autoridad administrativa investigadora tiene la obligación de atender todos los puntos contenidos en la denuncia respectiva y aquellos que, razonablemente, atiendan a la lógica del hecho denunciado; lo que implica que, cuando menos,

la autoridad realice las diligencias que abarquen a las y los presuntos infractores o a las personas implicadas que de manera directa se desprendan de los hechos denunciados.

Lo anterior, en virtud de que la investigación preliminar solo persigue reunir los elementos mínimos de convicción que justifiquen la admisión de la queja y desplegarse una mayor investigación que, eventualmente permitan a la autoridad electoral resolutora decidir si se actualiza o no la responsabilidad de la o las personas presuntas infractoras.

Por lo que es necesario, que en esta fase se pueda determinar de manera indiciaria si el hecho puede configurar la conducta reprochada, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la identidad de la o las personas presuntas infractoras o partícipes y la existencia del daño causado.

Al respecto, esta Comisión considera que **se ha cumplido** con las diligencias de investigación preliminares necesarias para realizar el presente pronunciamiento, en tanto que se ha verificado la existencia y contenido de la propaganda en la ubicación denunciada por el partido promovente, lo cual permite advertir que los hechos denunciados no pudieran actualizar, en un grado mínimo actos anticipados de campaña.

Conforme a lo anterior, debe señalarse que la admisión de una queja se justifica cuando obran elementos de prueba suficientes en la denuncia, o bien, cuando de los recabados durante la investigación preliminar se presume que los hechos o conductas son constitutivos de una falta, la cual, en todo caso, será calificada por el órgano competente mediante un pronunciamiento de fondo.

Al respecto, debe recordarse que, conforme al artículo 10 del Reglamento, los procedimientos administrativos sancionadores deben realizarse de forma congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva observando en todo momento los principios de presunción de inocencia, debido proceso, legalidad y acceso a la justicia, en términos de los artículos 17, 19 y 20, apartado B, fracción I de la Constitución; lo cual constriñe a esta autoridad electoral a que, en la realización de diligencias de investigación que pudieran conllevar actos de molestia a terceros, como puede ser la formulación de solicitudes de información y requerimientos; debe contarse con elementos indiciarios mínimos de la comisión de los hechos denunciados proporcionados por la o las partes promoventes que justifiquen la ejecución de dichos actos de autoridad, lo que en la especie no acontece.

Considerar lo contrario, eximiría a las personas promoventes de denuncias y quejas en materia electoral de carga probatoria alguna y obligaría a las autoridades administrativas electorales a desplegar diligencias de investigación sobre hechos que carecieran de un sustento probatorio y fáctico mínimo que les justifiquen.

Lo anteriormente razonado resulta congruente con la Jurisprudencia 16/2011 de la Sala Superior de rubro: ***“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA”***⁶ en la cual, esencialmente, se determinó que las quejas o denuncias de hechos que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y las partes

⁶ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.

promoventes deben aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no es apta para instar el ejercicio de tal atribución.

Pues, como señala la propia Jurisprudencia, la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales, debe tener un respaldo legalmente suficiente; no obstante, las amplias facultades que se les otorga a tales órganos para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos.

Esta decisión encuentra apoyo en lo resuelto por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (Tribunal Local) el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, en el juicio electoral identificado con la clave **TECDMX-JEL-038/2017**, en el cual se determinó que es facultad de esta autoridad declarar el desechamiento de la queja, cuando no se cuente con indicios suficientes o éstos se desvanezcan como resultado de las diligencias preliminares realizadas por la autoridad competente, tal y como acontece en la especie.

Así, como en lo resuelto por dicho órgano jurisdiccional el dieciséis de mayo de dos mil veinticuatro, en el juicio electoral **TECDMX-JEL-100/2024**, en el cual, entre otras cuestiones, razonó que el simple hecho de que esta autoridad administrativa realice una valoración o análisis sobre el material probatorio no resulta forzosamente en un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y que, a su vez, esta autoridad se encuentra facultada para analizar tanto los hechos denunciados, así como los elementos que obren en el expediente formado a partir de la denuncia, a efecto de establecer si es posible determinar indicios de que los hechos denunciados constituyen una violación a la normativa en materia electoral y, de no ser así, podrá determinar la improcedencia de la queja.

Sobre esto, también la Sala Superior ha razonado que los desechamientos no deben fundarse en consideraciones de fondo; esto es, deben realizarse sin emitir juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, con base en la ponderación de los elementos que rodean esas conductas o a partir de una interpretación de la normativa electoral. En ese sentido, la admisión de una queja se justifica cuando obran elementos de prueba suficientes en la denuncia, o bien, cuando de los recabados durante la investigación preliminar, se presuma que los hechos o conductas son constitutivos de una falta, la cual, en todo caso, será calificada por el órgano competente mediante un pronunciamiento de fondo.

Por el contrario, el desechamiento de la denuncia dependerá del análisis preliminar de los hechos y pruebas que haya en el expediente, **pues sí de ello no se desprende con claridad que las conductas denunciadas presuntamente constituyen una infracción, la denuncia será desechada de plano sin prevención alguna**. Lo cual significa, que si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante se advierte la falta de indicios suficientes no se justifica el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Así pues, debe recordarse que para determinar el inicio o no de un procedimiento sancionador, acorde con lo establecido en el artículo 10 del Reglamento, las investigaciones preliminares se guiarán conforme al *principio de presunción de inocencia*, por lo que, en el caso concreto, si de las pruebas aportadas por la parte promovente y las generadas en la investigación preliminar por esta autoridad electoral, no es posible advertir indicios mínimos que hagan procedente iniciar un procedimiento sancionador.

En tales condiciones, para esta Comisión se actualiza en el caso concreto la causal de desechamiento prevista en el artículo 25, fracción III inciso c), relativa a que los hechos denunciados no constituyen de manera fehaciente una falta o violación electoral; y, consecuentemente, se decreta el **DESECHAMIENTO** respecto a los actos anticipados de campaña atribuidos al probable responsable por lo precisado en el presente apartado.

Ello es así ya que, de manera preliminar, los hechos denunciados no satisfacen los elementos que la normativa y la jurisprudencia exigen para la actualización de actos anticipados de campaña, particularmente **el relativo al contenido electoral del mensaje y la existencia de un llamamiento expreso o inequívoco al voto o al apoyo ciudadano con fines electorales.**

Por ello, el desechamiento respecto de la infracción consistente en actos anticipados de campaña obedece exclusivamente a la ausencia de indicios sobre los elementos propios de esa conducta, sin que ello excluya la necesidad de analizar si los mismos hechos, desde una óptica jurídica distinta, pudieran actualizar alguna otra infracción prevista en la normativa electoral.

No obstante, la conclusión anterior no excluye que los mismos hechos puedan ser susceptibles de un análisis preliminar bajo una diversa hipótesis normativa. Ello, porque la infracción consistente en actos anticipados de campaña tutela bienes jurídicos distintos de aquellos protegidos por la prohibición de promoción personalizada y por los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal, además de que cada una de dichas conductas exige elementos típicos propios para su actualización. En consecuencia, la inexistencia preliminar de indicios sobre actos anticipados de campaña no impide que esta Comisión analice, de manera independiente, si los hechos denunciados pudieran actualizar otras infracciones en materia electoral

2. Promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral.

2.1 Marco normativo

- Promoción personalizada

El párrafo décimo del artículo 134 de la Constitución impone la obligación a las autoridades de que toda aquella propaganda que difundan guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social; además de que, **en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de persona servidora pública.**

A su vez, en la fracción I del artículo 9 de la Ley de Comunicación, se señala que, además de las restricciones previstas en el artículo 21, relativas a que se debe suspender todo tipo de comunicación social durante el periodo de campañas electorales federales y locales hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, tampoco se podrán difundir contenidos que tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier persona servidora pública u organización política o social, que induzcan a la confusión.

Por otra parte, en el artículo 5, párrafo segundo del Código se prevé que la difusión que por los diversos medios realicen, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social; así como que **en ningún**

caso la comunicación incluirá nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública o que se relacionen con cualquier persona aspirante a alguna candidatura, persona candidata, Partido Político Nacional o local.

De ese modo, la infracción a lo dispuesto en dichos preceptos legales se materializa cuando una persona servidora pública realiza promoción personalizada, cualquiera que sea el medio de comunicación social para su difusión.

La finalidad de las disposiciones mencionadas es procurar la mayor equidad en la contienda electoral, **prohibiendo que las personas servidoras públicas hagan uso de propaganda gubernamental con fines electorales.**

La Sala Superior ha sostenido que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.⁷

De esta manera, el factor esencial para determinar si la información difundida por una persona servidora pública se traduce en propaganda gubernamental es el contenido del mensaje.

El artículo 134 de la Constitución, en sus párrafos noveno y décimo, consagra los principios fundamentales de imparcialidad y equidad en la contienda electoral, y establece los alcances y límites de la propaganda gubernamental.

En ese sentido, la Sala Superior ha considerado, dentro su línea jurisprudencial que se deben ponderar los elementos siguientes:⁸

- **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.¹⁰
- **Punto de vista cualitativo:** relevancia de las funciones para identificar el poder de mando en la comisión de conductas posiblemente irregulares.¹¹
- **Permisiones a personas servidoras públicas:** en su carácter ciudadano, por ende, en ejercicio de las libertades de expresión y asociación en materia política, realizar actos de proselitismo político en días inhábiles.¹²

⁷ Conforme a lo indicado en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-37/2019 y acumulados.

⁸ Acorde con lo resuelto en el SUP-REP-238/2018.

⁹ Criterio sostenido en la **Tesis VI/2016**, de rubro: **"PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)"**, localizable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp. 108 a 110.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Conforme al criterio sostenido en el expediente SUP-JRC-678/2015.

¹² Acorde a la **Jurisprudencia 14/2012**, de rubro: **ACTOS DE PROSELITISMO POLÍTICO. LA SOLA ASISTENCIA DE SERVIDORES PÚBLICOS EN DÍAS INHÁBILES A TALES ACTOS NO ESTÁ RESTRINGIDA EN LA LEY**. Localizable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, pp. 11 y 12; y la **Tesis LI/2015**, de rubro: **ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE**

- **Prohibiciones a personas servidoras públicas:** de desviar recursos que estén bajo su responsabilidad para propósitos electorales.¹³
- **Especial deber de cuidado de personas servidoras públicas:** para que en el desempeño de sus funciones eviten poner en riesgo los principios de imparcialidad, equidad y neutralidad.¹⁴

Por otra parte, la Sala Superior ha previsto que para determinar si la infracción de promoción personalizada se acredita, es importante analizar la actualización en la conducta de los elementos siguientes:

- Elemento **personal**. Se colma cuando en el contexto del mensaje se adviertan voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública de que se trate.
- Elemento **objetivo**. 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.
- Elemento **temporal**. Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo.

Incluso, se ha razonado que el inicio del proceso electoral puede ser un aspecto relevante para su definición, mas no puede considerarse el único o determinante, porque puede haber supuestos en los que aun sin haber dado inicio formal el proceso electoral, la proximidad al debate propio de los comicios evidencie la promoción personalizada de personas al servicio público.

Bajo esa lógica, la Sala Superior ha considerado que el inicio de un proceso electoral genera una presunción mayor de que la promoción tuvo el propósito de incidir en la contienda electoral, lo que se incrementa, por ejemplo, cuando se da en el contexto de las campañas electorales, pues la presunción adquiere aun mayor solidez.

Todo lo anterior acorde con la **Jurisprudencia 12/2015**, de rubro: **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**.¹⁵

- **Vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos**

El artículo 134, párrafo noveno, de la Constitución determina que **las personas servidoras públicas tienen la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están**

DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, pp. 56 y 57.

¹³ Criterio previsto en 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.** Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 75 y 76.

¹⁴ Criterio previsto en la **Jurisprudencia 19/2019**, 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.** Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, pp. 29 y 30.

¹⁵ Localizable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 28 y 29.

bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los contendientes electorales dentro del periodo de campaña de un Proceso Electoral Ordinario y/o Extraordinario. Idéntica disposición se replica en el artículo 5 párrafo primero del Código.

En consonancia con lo anterior, el artículo 15, fracciones III y V de la Ley Procesal, establece que constituirá infracción de las autoridades o las personas servidoras públicas de cualquier nivel de Gobierno, el incumplimiento del referido principio establecido en el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los contendientes electorales, entre quien aspire, haya obtenido la precandidatura o candidatura durante los procesos electorales.

Además, se establece como prohibición la utilización de sus recursos del ámbito local, con la finalidad de inducir o coaccionar a la ciudadanía para votar a favor o en contra de cualquier candidatura.

Por su parte, la Sala Superior ha considerado¹⁶ que para tenerse por actualizada la vulneración a lo dispuesto en el citado artículo 134, párrafo noveno,¹⁷ de la Constitución, es necesario que se encuentre plenamente acreditado el uso indebido de recursos públicos que puedan incidir en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía.

Asimismo, la máxima autoridad en la materia estableció¹⁸ que el objetivo de tutelar la imparcialidad con que deben actuar las personas servidoras públicas es que el poder público, sin distinción alguna en cuanto a su ámbito de actividades o la naturaleza de la función, con sus recursos económicos, humanos y materiales, influencia y privilegio, no se utilice con fines electorales, a fin de salvaguardar el principio de equidad en las contiendas electorales.

De igual manera, la Sala Superior ha precisado que el uso indebido de recursos públicos se refiere a la distracción de dinero, bienes materiales o humanos, o el mal uso de programas sociales, planes y función pública.¹⁹

Además, la máxima autoridad en la materia ha indicado que **la esencia de la prohibición constitucional en realidad radica en que no se utilicen recursos públicos para fines distintos, ni las personas servidoras públicas aprovechen la posición en que se encuentran para que, de manera explícita o implícita, hagan promoción para sí o de una tercera persona, que pueda afectar la contienda electoral.**²⁰

Se ha considerado que el párrafo noveno del artículo 134 constitucional establece una norma que prescribe una orientación general para que todas las personas servidoras públicas de la Federación, los Estados, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, en todo tiempo los apliquen con imparcialidad, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral.

En este contexto, la Sala Superior también ha determinado que no implica una prohibición a las personas que tengan, a la vez, la calidad de ciudadanas y de servidoras públicas de ejercer sus

¹⁶ Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-410/2012.

¹⁷ Las referencias a esta porción del artículo 134 señalan que es el séptimo; sin embargo, con las adiciones del párrafo tercero mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2024 y cuarto mediante la reforma publicada en el DOF el 23 de abril de 2026, así como el corrimiento de numeración de los apartados que componen dicho artículo, cualquier alusión al párrafo séptimo debe entenderse en términos del actual párrafo noveno.

¹⁸ Al resolver el expediente SUP-JDC-903/2015 y acumulado SUP-JDC-904/2015.

¹⁹ Al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-130/2015.

²⁰ Conforme a lo resuelto en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-66/2017.

derechos constitucionales de participación política, a condición de que siempre y en todo tiempo:

- Apliquen con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad; y
- No influyan en la equidad de la competencia de los partidos políticos.
- **Vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral**

Finalmente, los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad de oportunidades en las contiendas electorales, son principios característicos de los sistemas democráticos contemporáneos en el que el acceso al poder se organiza a través de una competencia entre las diferentes fuerzas políticas para obtener el voto del electorado; son principios con una relevancia especial en el momento electoral, ya que procuran asegurar que quienes concurren a él estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa.

En este sentido, garantizar la equidad de las contiendas es una de las mayores responsabilidades de las autoridades electorales en un sistema democrático, más cuando se torna más competitivo, como lo es, actualmente el sistema electoral mexicano tanto en el ámbito federal y local.

En el sistema electoral mexicano, el principio de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral encuentra sustento en la Constitución, dicha normativa tiende a garantizar expresamente el principio de igualdad de oportunidades en las contiendas electorales.

La igualdad de oportunidades en el acceso a las competencias electorales constituye un presupuesto esencial de las elecciones libres y justas, al impedir que alguna de las personas competidoras obtenga ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.²¹

2.2 Caso concreto

Del análisis de las constancias que obran en autos, así como de las diligencias de investigación realizadas por esta autoridad, se advierten indicios suficientes sobre la posible actualización de las infracciones consistentes en **promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral**, atribuidas al probable responsable con motivo de la colocación de ciento treinta y seis elementos propagandísticos en cuyo contenido se observa un fondo color blanco y color vino, su nombre, su cargo en la alcaldía Cuauhtémoc, así como las siguientes leyendas:

- *“AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”*
- *“EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”*; y,
- *“CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”*.

A decir del partido promovente, el contenido y la difusión de la propaganda denunciada se encuentran dirigidos a posicionar el nombre, imagen y perfil político del probable responsable ante la ciudadanía de la demarcación territorial Cuauhtémoc. Refiere que la colocación sistemática de ciento treinta y seis carteles en distintos puntos de dicha demarcación territorial

²¹ Criterio sostenido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la Resolución INE/CG338/2017.

constituye una estrategia de difusión orientada a generar reconocimiento e identificación política frente al electorado.

Asimismo, sostiene que la propaganda contiene elementos que permiten identificar plenamente al denunciado, tales como su nombre, imagen, cargo de concejal y referencias a la demarcación territorial Cuauhtémoc, además de utilizar colores que, a su consideración, se encuentran asociados al partido político Morena, instituto político por el que resultó electo.

De igual forma, el partido promovente señala que la difusión de dicha propaganda se realizó fuera de cualquier etapa electoral y sin estar vinculada a la rendición de un informe de labores o a propaganda social, por lo que estima que su finalidad consiste en posicionar anticipadamente a la persona probable responsable frente a la ciudadanía de la demarcación territorial Cuauhtémoc.

Por otra parte, refiere que la colocación de los carteles podría implicar una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad que deben observar las personas servidoras públicas, así como un posible uso indebido de recursos públicos, en atención a que la propaganda presuntamente genera una ventaja indebida frente a otros futuros contendientes.

Por lo anterior, el partido promovente considera que se podrían configurar las conductas consistentes en **promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral** atribuidas al probable responsable.

- **Promoción Personalizada**

Del análisis preliminar de los hechos denunciados, de las pruebas aportadas por el partido promovente y de las constancias que obran en autos, esta Comisión advierte elementos indiciarios suficientes para continuar con la investigación respecto de la probable actualización de la infracción consistente en **promoción personalizada**.

Lo anterior, porque mediante el acta circunstanciada IECM/SEOE/OC/ACTA-282/2026 la Oficialía Electoral verificó la existencia de ciento treinta y seis elementos propagandísticos colocados en distintos puntos de la colonia Doctores, en la alcaldía Cuauhtémoc, cuyo contenido consiste en la imagen de una persona identificada como José Emilio Villar González, su nombre, el cargo de concejal y las leyendas:

- *“AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”*
- *“EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”*; y,
- *“CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”*.

Así, en la imagen verificada se aprecian coincidencias visuales y contextuales que refuerzan lo anterior, como se muestra a continuación:



Asimismo, de manera preliminar se advierte que la propaganda objeto de denuncia no constituye un hecho aislado, sino una difusión sistemática de ciento treinta y seis elementos propagandísticos colocados en diversos puntos de la colonia Doctores, circunstancia que, aunada a la reiteración del nombre, imagen y cargo del probable responsable, así como al mensaje uniforme contenido en todos ellos, justifica profundizar en la investigación para determinar si dicha difusión pudiera exceder el ejercicio ordinario de comunicación institucional permitido a las personas servidoras públicas y, en su caso, constituir promoción personalizada o una vulneración a los principios previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Ahora bien, como quedó señalado, en la propaganda se observa el nombre de la persona probable responsable identificada como “**Emilio Villar**”, el cargo que ostenta en la alcaldía Cuauhtémoc, así como la invitación a audiencias ciudadanas que se dan los martes en un horario de siete horas a once horas de la mañana en la demarcación territorial Cuauhtémoc.

En consecuencia, resulta necesario profundizar en la investigación para determinar si la propaganda denunciada se ajusta a los límites constitucionales de la comunicación gubernamental o si, por el contrario, pudiera actualizar la infracción consistente en promoción personalizada.

Lo anterior, particularmente para esclarecer si la propaganda denunciada pudiera actualizar los elementos constitutivos de la promoción personalizada, atendiendo a su contenido, contexto de difusión, propósito, alcance y reiteración, así como para determinar si la forma, frecuencia y características de su difusión resultan compatibles con los límites constitucionales previstos para la comunicación de las personas servidoras públicas.

- **Vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad en el uso de recursos públicos**

Por otro lado, esta Comisión considera que existen elementos indiciarios suficientes para iniciar la investigación respecto de una posible vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Lo anterior, porque se encuentra acreditada preliminarmente la existencia de ciento treinta y seis elementos propagandísticos mediante los cuales se difunden el nombre, imagen y cargo de una persona servidora pública en funciones, colocados de manera sistemática en diversos puntos de la demarcación territorial donde ejerce el cargo.

Aunado a ello, hasta este momento no existen elementos que permitan conocer el origen de los recursos utilizados para el diseño, elaboración, impresión, colocación y difusión de dicha propaganda, ni la identidad de las personas físicas o morales que participaron en esas actividades.

En ese sentido, resulta indispensable agotar la investigación para determinar si en la elaboración o difusión de la propaganda denunciada intervinieron recursos públicos, personal adscrito a la administración pública, bienes públicos o cualquier otro recurso institucional cuya utilización pudiera comprometer los principios de imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos que deben observar las personas servidoras públicas.

En consecuencia, esta Comisión estima procedente el inicio del procedimiento respecto de esta probable infracción, sin que ello implique un pronunciamiento anticipado sobre su actualización.

En ese tenor, del análisis preliminar de los hechos denunciados, de las pruebas aportadas por el partido promovente y de las constancias que obran en autos, esta Comisión advierte la necesidad de profundizar en la investigación de los hechos denunciados, a fin de determinar si la propaganda referida se ajustó a los límites constitucionales y legales aplicables a la difusión de propaganda por parte de personas servidoras públicas o si, por el contrario, pudieran constituir promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos o vulneración en la equidad de la contienda electoral previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

Asimismo, será necesario investigar el origen de los recursos utilizados para la elaboración, impresión, colocación y difusión de los ciento treinta y seis elementos propagandísticos, a fin de determinar si éstos corresponden a recursos públicos o privados y, en su caso, si su utilización pudiera implicar una vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad de los recursos públicos previstos en el artículo 134 de la Constitución Federal.

- **Vulneración al principio de equidad en la contienda electoral**

Por otro lado, esta Comisión advierte elementos suficientes para investigar la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

Lo anterior, porque de las constancias del expediente se desprende preliminarmente que la propaganda denunciada no consistió en una publicación aislada, sino en una estrategia de difusión integrada por ciento treinta y seis elementos propagandísticos colocados en diversos puntos de la colonia Doctores, todos ellos con un contenido uniforme respecto del nombre, imagen, cargo y actividad pública atribuida al probable responsable.

En ese sentido, de manera preliminar, la cantidad de propaganda, su distribución territorial y la reiteración del mensaje podrían generar una exposición diferenciada del probable responsable frente a la ciudadanía de la alcaldía Cuauhtémoc.

Si bien en esta etapa procesal no es posible concluir que dicha circunstancia haya producido una ventaja indebida, sí existen elementos objetivos que justifican profundizar en la investigación para determinar el alcance territorial de la difusión, el periodo durante el cual permaneció colocada, el universo potencial de personas receptoras y si tales circunstancias pudieran traducirse en un beneficio indebido frente a otras personas que eventualmente participen en el proceso electoral que iniciara en el mes de septiembre..

De igual forma, será materia de investigación determinar si, por sus características, alcance y modalidad de difusión, la propaganda denunciada pudo generar una exposición diferenciada del probable responsable frente a la ciudadanía que, eventualmente, pudiera incidir en el principio de equidad en la contienda electoral, sin que ello implique, en esta etapa preliminar, un pronunciamiento sobre la actualización de dichas infracciones.

En consecuencia, será materia de investigación determinar si, por sus características, alcance y modalidad de difusión, la propaganda denunciada pudo generar una exposición diferenciada del probable responsable frente a la ciudadanía que, eventualmente, pudiera incidir en el principio de equidad en la contienda electoral, sin que ello implique, en esta etapa preliminar, un pronunciamiento sobre la actualización de dichas infracciones.

Por ello, se estima procedente iniciar un procedimiento sancionador para recabar mayores elementos de convicción respecto de los hechos materia del presente asunto y, una vez concluida su sustanciación, remitir las constancias al Tribunal Local para que dicha autoridad jurisdiccional analice los elementos de las infracciones denunciadas y resuelva sobre el fondo del asunto.

Por lo anterior, esta Comisión considera que existen elementos indiciarios suficientes para estimar, de manera preliminar, la posible actualización de las conductas consistentes en **promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral**, en contravención a lo dispuesto en los artículos 134, párrafos noveno y décimo de la Constitución; 9, fracción I de la Ley de Comunicación; 5 del Código; y 15, fracciones III y IV de la Ley Procesal.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 8, párrafo primero, inciso b), fracción I del Reglamento, se ordena el **INICIO** de un **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR** en contra del **C. José Emilio Villar González**, concejal en la alcaldía Cuauhtémoc, por las infracciones consistente en **promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral** respecto a los hechos señalados en el presente apartado.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos no prejuzgan respecto a la existencia o inexistencia de las conductas denunciadas, sino que corresponde al análisis preliminar que esta autoridad realiza en el marco de sus atribuciones. En esta etapa procesal no se emite un pronunciamiento sobre la responsabilidad de la persona señalada, sino únicamente se valoran los elementos indiciarios, con el propósito de determinar si existen condiciones para continuar con la investigación correspondiente.

Lo anterior es congruente con los principios de legalidad, debido proceso y presunción de inocencia, que rigen los procedimientos sancionadores en materia electoral, conforme a estos principios, toda persona señalada como presunta infractora tiene derecho a ser debidamente notificada, a ofrecer pruebas, a ser escuchada y a presentar los argumentos que estime pertinentes, antes de que se emita una resolución definitiva.

3. Responsabilidad atribuida al partido Morena

El partido promovente atribuye responsabilidad al partido político Morena, al sostener que la propaganda denunciada habría beneficiado al probable responsable y que el gasto

correspondiente no fue reportado por dicho instituto político. Asimismo, considera que el partido incumplió su deber de cuidado respecto de la conducta atribuida a la persona denunciada, por lo que hace valer la figura de *culpa in vigilando*.

3. 1. Marco normativo

La figura de “*culpa in vigilando*” en materia electoral se refiere a la calidad de garante que tienen los partidos políticos respecto de las conductas de sus miembros y simpatizantes, derivado de su obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático, entre los cuales destaca el respeto absoluto a la legalidad; dicha responsabilidad se actualiza de manera accesoria a la responsabilidad directa del sujeto al que se le imputa la acción u omisión infractora.

Al respecto, dicha figura ha sido desarrollada por la Sala Superior en la Tesis XXXIV/2004, de rubro: “**PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES**”, que refiere que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones electorales a través de sus militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político, ya que por su naturaleza, son susceptibles de hacerlo a través de personas físicas, razón por la cual, la conducta legal o ilegal en que incurra una persona jurídica sólo puede realizarse a través de la actividad de aquéllas.

Asimismo, existe una excepción a dicha figura, en la que la Sala Superior ha interpretado, al sentar la Jurisprudencia 19/2015, de rubro: “**CULPA IN VIGILANDO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SON RESPONSABLES POR LAS CONDUCTAS DE SUS MILITANTES CUANDO ACTÚAN EN SU CALIDAD DE SERVIDORES PÚBLICOS**”²², que si bien de ordinario los partidos políticos son responsables de las conductas desplegadas por sus militantes, simpatizantes y empleados, lo cierto es que no son responsables por las infracciones cometidas por sus militantes cuando actúan en su calidad de servidores públicos, dado que la función que realizan éstos últimos, forma parte de un mandato constitucional conforme al cual quedan sujetos al régimen de responsabilidades respectivo, además de que la función pública no puede sujetarse a la tutela de un ente ajeno, como son los partidos políticos, pues ello atentaría contra la independencia que la caracteriza.

Por otro lado, conforme a las máximas de la experiencia que, si bien los colores resultan un factor de innegable trascendencia para asociar, caracterizar y/o identificar frente a la ciudadanía a una fuerza política o candidatura, lo cierto es que **su solo empleo y uso no constituye per se un vínculo automático** entre color y candidatura.²³

3.2. Caso concreto

De lo anteriormente expuesto, se tiene que, en el momento de los hechos denunciados, la persona probable responsable cuenta con la calidad de servidora pública al constituir un hecho público y notorio, en términos del artículo 48, párrafo segundo del Reglamento, que el C. José Emilio Villar González se desempeña como concejal en la alcaldía Cuauhtemoc, cargo para el

²² Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 20, 21 y 22.

²³ Criterio sostenido por la Comisión en el acuerdo dictado el veinticuatro de mayo de dos mil veinticinco en el expediente IECM-SCG/PE-PJ/008/2025.

cual fue postulado por el partido Morena.²⁴

En ese sentido, la responsabilidad indirecta del partido político, en la modalidad de culpa in vigilando, puede derivarse de los actos ilícitos que realizan sus militantes, simpatizantes o terceros; sin embargo, dicha responsabilidad no se actualiza cuando dichas personas realizan la conducta en el ejercicio de las funciones públicas derivadas de un cargo de elección popular, ya que en ese ámbito los infractores, en términos generales, no se encuentran bajo el deber cuidado del partido político, de manera que resultaría excesivo responsabilizar al partido de la conducta de tales sujetos.

Lo anterior encuentra su sustento no solo sustento en la Jurisprudencia 19/2015 previamente citada, sino también en el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-122/2014,²⁵ en el que se estableció que *“los funcionarios públicos, en ejercicio de sus funciones, no puede estar bajo el cuidado de los partidos políticos y tampoco los partidos políticos pueden ser responsables del actuar de los funcionarios públicos, independientemente de que estos también tengan la calidad de militantes o simpatizantes de algún instituto político.”*

En consecuencia, al no advertirse elementos que permitan atribuir responsabilidad directa al partido político Morena respecto de los hechos denunciados, con fundamento en el artículo 25, fracción IV, inciso b), del Reglamento, se determina el **DESECHAMIENTO** del escrito de queja por cuanto hace a dicho instituto político.

En similares términos lo acordó esta Comisión en el expediente **IECM-QNA/048/2026**.

VI. Vinculación al Proceso Electoral Local Ordinario

En el caso que se analiza, esta autoridad considera que los actos denunciados **podrían incidir en un próximo proceso electoral**: por un lado, a partir de lo manifestado por el partido denunciante, quien además señala una supuesta ventaja acumulada de exposición, posicionamiento y reconocimiento del C. José Emilio Villar González, al tiempo que aluden a que es un hecho público y notorio que en septiembre del presente año inicia el proceso donde se renovarán titularidades de alcaldías, diputaciones; así como del análisis preliminar de los hechos expuestos y de los elementos que obran en el expediente, a la luz del marco jurídico aplicable.

Al respecto, no pasa desapercibido que constituye un hecho notorio que el denunciado actualmente se desempeña como concejal en la alcaldía Cuauhtémoc, cargo que ejerce con motivo de la elección correspondiente al Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024, por lo que se encuentra sujeto a las reglas en materia de **promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral**.

Asimismo, los hechos denunciados se sitúan en un contexto temporal cercano al inicio del Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027, lo que resulta relevante en la medida en que la eventual proyección indebida de la imagen de una persona servidora pública puede generar efectos en las condiciones de equidad de una contienda futura.

²⁴ Acuerdo CD09/ACU-19/2024 emitido por el Consejo Distrital 09 del Instituto Electoral de la Ciudad de México, visible en el enlace electrónico: <https://www.iecm.mx/estrados/estrados-electronicos-de-la-direccion-distrital-09/>, del apartado de 06 de junio 2024.

²⁵ Consultable en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-RAP-00151-2014#_ftn26.

Aunado a lo anterior, el artículo 16 del Código prevé la figura de la elección consecutiva para diversos cargos de elección popular. No obstante, en el caso concreto, la persona denunciada actualmente ostenta el cargo de concejal en la alcaldía Cuauhtémoc. En ese sentido, **existe una posibilidad jurídica real de que la persona denunciada participe en el proceso electoral venidero bajo la figura de la reelección o bien, que contienda por una diputación local** en ambos casos, siempre que cumpla los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad y que sea postulada por un partido político o por la vía independiente, lo que refuerza la pertinencia de analizar los hechos denunciados bajo la óptica de su eventual incidencia en dicho proceso.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 25 del Reglamento de Quejas, esta autoridad se encuentra obligada a verificar que los hechos denunciados no resulten intrascendentes, superficiales, frívolos, falsos, inexactos o jurídicamente inviables. En el caso concreto, del análisis preliminar realizado no se advierte, en esta etapa, que las conductas denunciadas encuadren en alguno de dichos supuestos, toda vez que guardan una relación directa con obligaciones y prohibiciones previstas en la normativa electoral aplicable a las personas servidoras públicas.

En consecuencia, y sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, esta autoridad estima que, a partir de los elementos indiciarios disponibles —relativos a la naturaleza de las conductas denunciadas, la calidad de la persona involucrada y el contexto temporal en el que ocurrieron—, se actualiza una **posible vinculación con el Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027, considerando que legalmente puede buscar ser reelecto como concejal mediante elección consecutiva en el Proceso Electoral Ordinario 2026 - 2027 o tenga la posibilidad de contender por una diputación local y/o la titularidad de una alcaldía**, lo cual justifica la procedencia de la vía especial sancionadora y será, en su caso, materia de pronunciamiento por parte de la autoridad jurisdiccional competente.

VII. Determinación de la vía

La Sala Superior ha sostenido que la determinación de la vía debe atender no sólo al tipo formal de infracción denunciada, sino al impacto que las conductas puedan generar en los principios rectores de un proceso electoral, particularmente cuando se trate de conductas que puedan incidir en la equidad de la contienda.

Al respecto sirve de sustento lo considerado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-123/2020**,²⁶ la Sala Superior precisó que la determinación de la vía **no es una cuestión meramente formal o discrecional, sino que debe analizarse a partir de la naturaleza de los hechos denunciados y su posible incidencia en materia electoral**, destacando que una indebida clasificación puede generar una afectación sustantiva a los derechos de las partes y al adecuado desarrollo del procedimiento.

Aunado a lo anterior, la Sala Superior consideró que fue incorrecta la determinación de la autoridad responsable, de no tramitar el procedimiento sancionador en la vía especial sancionadora, pues dejó de considerar que la normativa electoral expresamente la prevé, para sustanciar denuncias promovidas por violación al artículo 134, “*párrafo 8*” de la Constitución Federal; precisando además **máxime si se considera que, conforme a los criterios de esta Sala Superior, debe privilegiarse la vía sumaria cuando se denuncien irregularidades que puedan afectar “un proceso electoral.”**

²⁶ Consultable en <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/superior/SUP-REP-0123-2020.pdf>.

En ese sentido, a juicio de esta autoridad electoral, si bien el procedimiento especial sancionador se encuentra diseñado, en principio, para conocer de conductas dentro del proceso electoral, también es verdad que el artículo 67, párrafo primero, fracción V del Reglamento de Quejas, establece que el mismo se inicia para investigar violaciones a los párrafos *séptimo* y *octavo* del artículo 134 de la Constitución General, **que afecten al proceso electoral; también es verdad que en su fracción IX, el mencionado artículo establece que por violaciones directas o indirectas que afecten el desarrollo de un proceso electoral.**

Bajo esa lógica, la procedencia de la vía especial no depende exclusivamente de un criterio formal o temporal, sino de un **análisis material de los hechos denunciados y de su posible impacto en el ámbito electoral**, lo que implica valorar si, por su naturaleza, **requieren una respuesta pronta, eficaz y de carácter preventivo**, lo que en realidad constituye la génesis y naturaleza del procedimiento especial sancionador.

En este contexto, debe considerarse que, en materia electoral, ciertas conductas —como el posicionamiento indebido de personas servidoras públicas o el uso indebido de recursos públicos— pueden generar afectaciones de consumación instantánea, cuyos efectos tienden a consolidarse con el transcurso del tiempo. Por ello, la intervención temprana de la autoridad electoral resulta indispensable para evitar daños de difícil o imposible reparación.

Asimismo, el procedimiento especial sancionador no sólo cumple una función sancionadora, sino que se inserta en una dimensión preventiva y correctiva, orientada a contener oportunamente conductas que puedan distorsionar las condiciones de equidad en la contienda. Su diseño permite inhibir la continuidad de conductas presuntamente ilícitas y preservar la regularidad del orden jurídico electoral, mediante la adopción de medidas eficaces y expeditas.

En ese sentido, cuando exista una posible afectación a los principios de equidad, imparcialidad o legalidad electoral, la autoridad administrativa se encuentra obligada a privilegiar la vía especial sancionadora, en tanto constituye un mecanismo idóneo, expedito y funcional para garantizar la tutela preventiva del orden jurídico electoral.

Este criterio es consistente con lo sostenido por la Sala Superior, entre otros, en los recursos **SUP-RAP-17/2018** y **SUP-RAP-38/2018**, así como con la **Jurisprudencia 25/2015** de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**, conforme a la cual, para determinar la competencia de las autoridades electorales locales, debe analizarse si la conducta denunciada se encuentra prevista en la normativa electoral local, si incide en el ámbito de una elección local, si se acota territorialmente a una entidad federativa y si no corresponde al conocimiento de la autoridad nacional electoral.

Ahora bien, dichas medidas —y, en general, la lógica del procedimiento especial sancionador— tienen como finalidad restablecer provisionalmente el orden jurídico conculcado, desapareciendo situaciones que se estiman contrarias a Derecho, a efecto de salvaguardar los principios de equidad, legalidad e imparcialidad durante el desarrollo de los procesos electorales. Lo anterior encuentra sustento en la normativa procesal electoral local, en particular en el artículo 3, primer párrafo, fracción II de la Ley Procesal, así como el artículo 67, párrafo primero, fracciones V y X del Reglamento.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Local ha sostenido que la procedencia del procedimiento especial sancionador no se encuentra condicionada de manera estricta **al inicio formal del proceso**

electoral, pues puede sustanciarse válidamente cuando las conductas denunciadas **incidan directa o indirectamente en éste**, atendiendo a su naturaleza y al contexto en que se desarrollan, sin que resulte válido descartar dicha vía bajo el argumento de que el proceso electoral aún no ha iniciado o de que las personas denunciadas no ostentan formalmente una candidatura.

En este sentido, no obstante aún no inicie el referido Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027, el Tribunal local sostuvo en la sentencia del juicio identificado con la clave TECDMX-JEL-276/2025, que *la Sala Superior ha establecido que se pueden sustanciar procedimientos especiales sancionadores fuera de procesos electorales, siempre que incidan directa o indirectamente en éstos, pues precisamente adquiere mayor relevancia la infracción debido al contexto electoral en el que se realizan las conductas denunciadas.*

De igual forma el Tribunal local consideró que “... el análisis sobre la actualización de los elementos corresponderá en todo caso al estudio de fondo; es decir, **la autoridad responsable no podría determinar a partir de un análisis preliminar aspectos como la incidencia o no de los hechos denunciados en un proceso electoral, sobre la base de que actualmente no se encuentra en desarrollo alguno o que la denunciada no se encuentra inscrita a algún cargo de elección popular.**”

Sirve de sustento a lo anterior, lo resuelto en el juicio electoral TECDMX-JEL-344/2021, en el que se consideró en un caso presentado una vez concluido el proceso electoral, que para poder determinar si los hechos están o no relacionados directa o indirectamente con un proceso electoral debe tomarse en cuenta la proximidad o cercanía de los comicios, **si la propaganda tiene una connotación electoral y si su finalidad es buscar un posicionamiento o la promoción de aspiraciones de índole políticas ante la ciudadanía.** Ello a fin de valorar si pudieran tener un impacto y vulnerar la equidad en la contienda. Lo que, en el caso, se podría actualizar a partir de los hechos denunciados.

De esta manera, aun cuando no haya iniciado el proceso electoral que es un elemento que en principio fija el parámetro para determinar la vía del procedimiento especial sancionador, lo cierto es que en el escrito de queja se aduce que la actualización de las conductas relacionadas con la presunta promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral, que presuntamente tienen como finalidad que la parte denunciada **obtenga una ventaja ilegítima sobre sus posibles competidores electorales considerando que legalmente puede buscar ser reelecto como concejal mediante elección consecutiva en el Proceso Electoral Ordinario 2026 - 2027 o tenga la posibilidad de contender por una diputación local y/o la titularidad de una alcaldía**, mismo que iniciará en el año en curso, lo que de manera previa, podría actualizar una posible incidencia en el próximo Proceso Electoral Local Ordinario.

Por ello, con la finalidad de prevenir daños irreparables a los principios rectores de la función electoral, así como de llevar a cabo una actuación oportuna por parte de las autoridades y no generar una afectación sustantiva a los derechos de las partes, se estima que corresponde al Tribunal Local, concluir si se actualizan o no las infracciones materia del presente procedimiento a partir de una valoración integral y contextual del contenido de las pruebas aportadas, de las que surjan como consecuencia de la investigación y ante su facultad exclusiva para determinar la incidencia en un proceso electoral de las conductas atribuidas al probable responsable, es decir, corresponde a una valoración de fondo que debe ser realizada por el referido órgano jurisdiccional local.

En consecuencia, y atendiendo a la naturaleza de las conductas denunciadas, así como a la necesidad de garantizar una tutela efectiva, pronta y preventiva de los principios rectores de la función electoral, esta autoridad determina que la vía idónea para la sustanciación del presente asunto es el **Procedimiento Especial Sancionador**.

VIII. Registro del procedimiento

Intégrese el expediente respectivo con la documentación de cuenta y regístrese en el Libro de Gobierno con la clave IECM-SCG/PE/029/2026.

IX. Plazos y términos

Con fundamento en los artículos 32, párrafo primero y 67 del Reglamento, el cómputo de los plazos se hará de momento a momento; es decir, contando **días y horas naturales**.

X. Emplazamiento

Emplácese a la persona probable responsable, corriéndole traslado con copia autorizada del expediente al rubro citado para que, dentro de un plazo de **CINCO DÍAS NATURALES**, contados a partir del día en que surta sus efectos la notificación respectiva, conteste por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que considere pertinentes, en la inteligencia de que, de no hacerlo, precluirá su derecho para ello, de conformidad con los artículos 4, párrafo tercero de la Ley procesal; así como 22, 67 y 68 del Reglamento.

La respuesta al emplazamiento que ofrezca el probable responsable, podrá ser presentada por escrito, en la Oficialía Electoral y de Partes de este Instituto, ubicado en la calle de Huizaches, número veinticinco, colonia Rancho Los Colorines, demarcación territorial Tlalpan, Ciudad de México, código postal 14386.

Asimismo, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento, podrá presentar su escrito de respuesta al emplazamiento respectivo, al correo electrónico institucional de la Oficialía Electoral y de Partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, correspondiente a la dirección electrónica: oficialiadepartes@iecm.mx. En este caso, el citado escrito deberá contener su huella dactilar o firma, para posteriormente ser escaneado, digitalizado y guardado en medio electrónico, el cual deberá estar preferentemente en formato "pdf" para su remisión al citado correo electrónico, al cual podrá adjuntar las pruebas que considere pertinentes, mismas que deberán estar en formato digital.

XI. Capacidad Económica

A efecto de contar con los elementos necesarios para la integración del procedimiento, se considera necesario allegarse de información relativa a la capacidad económica actual y vigente del probable responsable por lo que, al momento de dar contestación al emplazamiento, deberá proporcionar la documentación relacionada con su domicilio fiscal, Registro Federal de Contribuyentes, situación fiscal correspondiente al ejercicio fiscal anterior y, de ser procedente, lo correspondiente al ejercicio fiscal actual, así como cualquier otro dato o elemento que sirva para tal fin.

Lo anterior con el apercibimiento de que, en caso de no aportar la información idónea y

pertinente para conocer su situación económica, se resolverá conforme a las constancias del expediente.²⁷

XII. Notificaciones a través del Sistema de Notificaciones Electrónicas (SINE)

De conformidad con los artículos 33, 34, 35, 36, 40, 42 del Reglamento; y 1, 4, 5 y 6 de los Lineamientos del Sistema de Notificaciones Electrónicas en los Procedimientos Administrativos Sancionadores Electorales competencia del Instituto Electoral (Lineamientos), las partes de los procedimientos administrativos sancionadores podrán solicitar le sean notificados los requerimientos y acuerdos que emita este Instituto, durante el trámite y sustanciación de las quejas y denuncias que sean de su competencia, a través del SINE, para lo cual deberán manifestar su voluntad de manera expresa y por escrito su consentimiento para recibir las notificaciones por ese medio; además de que deberá proporcionar un correo electrónico y número de teléfono móvil (celular), a efecto de que esta autoridad realice los trámites de registro respectivo, a fin de que el probable responsable consulte las notificaciones que se le practiquen por el citado sistema.

Por tanto, se solicita al partido promovente y al probable responsable manifiesten si es su voluntad recibir y consultar las notificaciones que realice esta autoridad electoral dentro del expediente en que se actúa, para lo cual deberán remitir a la cuenta de correo institucional “se@iecm.mx”, el escrito en el que expresen su voluntad para recibir notificaciones a través del SINE, precisando un correo electrónico y un número de teléfono celular, en términos de los lineamientos.

XIII. Sustanciación

Se **INSTRUYE** a la Secretaría para que, con la coadyuvancia de la Dirección Ejecutiva,²⁸ realice la sustanciación del presente **procedimiento especial sancionador** y, en su oportunidad, la Secretaría elabore el **Dictamen y lo remita al Tribunal Local**, adjuntando el expediente original, a efecto de que dicho órgano jurisdiccional, en el ámbito de su competencia resolutoria, determine lo que en Derecho proceda respecto del presente asunto.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 4, párrafo catorce, fracciones VIII y IX de la Ley Procesal; 8 incisos c) y d), 67, 71 y demás relativos del Reglamento.

XIV. Participación de otras personas en los hechos denunciados

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 10 y 14 del Reglamento, que establece que el trámite y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores se realizará de forma congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva, observando en todo momento los principios de presunción de inocencia, debido proceso, legalidad y acceso a la

²⁷ De conformidad con el criterio sostenido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-419/2012 y acumulados, al considerar que la autoridad investigadora está facultada para recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, para comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.

²⁸ **Artículo 8.** Las autoridades del Instituto intervendrán en el trámite, sustanciación, dictaminación y, en su caso, resolución de los procedimientos, conforme a las siguientes atribuciones: ...

b) La Comisión: ...

III. Instruir a la Secretaría Ejecutiva para que, con la coadyuvancia de la Dirección Ejecutiva, realice las diligencias de forma previa al inicio del procedimiento o para su sustanciación.

justicia, en términos de los artículos 17, 19 y 20, Apartado B, fracción I de la Constitución, así como la facultad de la Secretaría o la Dirección Ejecutiva de acordar la ampliación de la investigación hacia nuevas personas involucradas con el procedimiento, en cuyo caso las emplazará a fin de sustanciar el procedimiento respecto de estos.

En ese sentido, esta Comisión instruye al Secretario, a efecto de que si durante la sustanciación del procedimiento al rubro indicado, se obtienen indicios de la participación de otras personas en los actos controvertidos, emplace a los mismos, con el objeto de determinar su responsabilidad.

Lo anterior, en aras de garantizar también los principios de concentración y economía procesal, pues la tramitación simultánea del procedimiento sancionador respecto de todos los probables responsables, permitirá que cada uno de ellos tenga la oportunidad procesal de ofrecer y aportar pruebas de descargo en un solo procedimiento, lo que significará también la posibilidad de que, en su oportunidad, la autoridad jurisdiccional conozca a cabalidad cada una de las posturas adoptadas y determine de maneja objetiva la responsabilidad de cada uno de ellos en un mismo momento, sin dilaciones adicionales, agilizando la tramitación y eliminando actuaciones innecesarias.

XV. Medidas Cautelares

1. Marco Normativo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Procesal; 55 y 56 del Reglamento, esta Comisión procede a emitir el pronunciamiento correspondiente a las medidas cautelares solicitadas por la parte promovente.

Los elementos que esta autoridad administrativa electoral debe analizar para el dictado de las medidas cautelares son los siguientes:

- a) Apariencia del buen derecho.**
- b) Peligro en la demora.**
- c) La irreparabilidad de la afectación.**
- d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.**

Las medidas cautelares adquieren 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.

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; también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

El criterio por adoptar esta clase de medidas, conforme a la doctrina, es la apariencia del buen derecho y el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

La apariencia del buen derecho 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 temor fundado consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

La verificación de los citados requisitos obliga a realizar una evaluación preliminar del caso concreto —aun cuando no sea completa— en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas y, por tanto, si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares. Para lo cual, es necesario analizar los hechos denunciados y las pruebas que obran en el expediente.

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.

Aunado a lo anterior, debe decirse que el dictado de medidas cautelares sólo procede 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, como se ha señalado, 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.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA**²¹, así como en la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior, de rubro: **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**.

2. Caso concreto

2.1. Motivo de la queja

El partido promovente presentó escrito de queja, respectivamente en contra del **C. José Emilio Villar González**, concejal en la alcaldía Cuauhtémoc por hechos que a su consideración pudieran actualizar promoción personalizada, vulneración a los principios de imparcialidad, neutralidad de los recursos públicos y vulneración en la equidad de la contienda electoral.

Lo anterior, con motivo de la colocación y difusión de propaganda consistente en ciento treinta y seis carteles en los que se observa el nombre, imagen, cargo que ostenta el probable responsable, además de utilizar colores que, a su consideración, se podrían vincular al partido político Morena

2.2. Material denunciado

De las constancias que obran en autos, se advierte que el material denunciado consiste en

ciento treinta y seis elementos de propagandísticos colocados en diversos puntos de la colonia Doctores, en la demarcación territorial Cuauhtémoc. En dichos materiales se observa la fotografía de una persona identificada como José Emilio Villar González, así como diversas referencias a su calidad de concejal de la alcaldía Cuauhtémoc. Asimismo, contienen las siguientes frases:

- ✓ “EMILIO VILLAR”
- ✓ “AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”
- ✓ “EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”
- ✓ “CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”

2.3. Medidas cautelares solicitadas

El partido promovente solicitó el dictado de las siguientes medidas cautelares:

- El retiro inmediato de la propaganda ubicada en los domicilios señalados.

La naturaleza de las medidas cautelares en materia electoral es **estrictamente instrumental y accesorio**, pues no constituyen un fin en sí mismas, sino un mecanismo para preservar la materia del litigio mientras se desarrolla el procedimiento sancionador. De ahí que su procedencia se sujete a la verificación de dos elementos esenciales: i) la **aparición de buen derecho**, y ii) la **existencia de un riesgo real, objetivo e inminente** de afectación a los derechos o principios involucrados. La ausencia de cualquiera de estos elementos impide jurídicamente su otorgamiento.

2.4 Marco jurídico de las infracciones denunciadas (en el contexto de las medidas cautelares solicitadas)

De conformidad con lo establecido en los párrafos octavo y noveno del artículo 134 de la Constitución, las personas **servidoras públicas** 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 contendientes electorales. Asimismo, 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.

“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 citadas disposiciones normativas constitucionales se reproducen en los párrafos primero y segundo del artículo 5 del Código:

“Artículo 5. Las personas servidoras públicas de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, de los órganos político-administrativos, de los organismos descentralizados y de los órganos autónomos de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la prohibición de utilizar los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, para influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, candidatos o precandidatos.

De igual modo, la difusión que por los diversos medios realicen, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso la comunicación incluirá nombres, imágenes, colores, voces, símbolos o emblemas que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública o que se relacionen con cualquier aspirante a alguna candidatura, persona candidata, Partido Político Nacional o local.”

De lo que se advierte, que las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral **protegen los principios de equidad e imparcialidad**, imponiendo a las personas servidoras públicas el deber de **abstenerse de utilizar recursos públicos** —humanos, materiales o económicos— para influir en la preferencia electoral de la ciudadanía.

Para que una conducta actualice infracción a este principio, **es necesario acreditar un impacto real o un riesgo efectivo** en la equidad de la contienda.

La reforma electoral de 2007 al artículo 134 constitucional incorporó expresamente la tutela de estos principios, enfatizando en:

- a) Impedir el uso del poder público con fines partidistas o personales;
- b) Evitar que los recursos públicos o la propaganda institucional incidan en la competencia electoral, y
- c) Garantizar la actuación imparcial de las y los servidores públicos.

A su vez, la reforma de 2014 reafirmó esta obligación al establecer mecanismos de control y sanción, prohibiendo destinar recursos públicos a fines distintos de los constitucionalmente previstos o aprovechar la posición pública para realizar actos de promoción personal o en favor de terceros.

La Sala Superior, en la jurisprudencia 12/2015, de rubro **“PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA”**, determinó que, en términos de lo dispuesto en los párrafos séptimo y octavo (hoy octavo y noveno) del artículo 134 de la Constitución, la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que les son asignados a los sujetos de derecho que se mencionan en ese precepto, tiene como finalidad sustancial establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión, a fin de evitar que se influya en la equidad de la contienda electoral.

En ese sentido, dicho órgano jurisdiccional concluyó que, a efecto de identificar si la propaganda es susceptible de vulnerar el mandato constitucional, debe atenderse a los elementos siguientes:

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

b) Objetivo. Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente; y,

c) Temporal. Pues resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En armonía con ello, el artículo 64, numeral 7 de la Constitución Local y el artículo 15, fracciones III y V de la Ley Procesal Electoral, califican como infracción cualquier conducta de personas servidoras públicas que afecte la equidad de la competencia electoral. Además, el marco jurídico contempla que dichas conductas también pueden abarcar propaganda gubernamental en campañas o actos de coacción o presión al electorado.

En ese contexto, la **finalidad esencial de la prohibición constitucional y legal** es impedir el **uso de recursos públicos para fines ajenos a los establecidos** y evitar que las personas servidoras públicas **utilicen su posición institucional**, de manera explícita o implícita, **para promoverse a sí mismas o a terceros**, generando con ello un impacto en la competencia electoral.²⁹

2.5 Decisión

Como se mencionó líneas arriba, las medidas cautelares, tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

Por tanto, el dictado de medidas cautelares resulta procedente cuando sea necesario para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

En el caso concreto, **esta Comisión considera IMPROCEDENTE la adopción de medidas cautelares, así como en su modalidad de tutela preventiva respecto a la propaganda denunciada**, por las razones siguientes:

En la propaganda denunciada (ciento treinta y seis carteles) se advierte el nombre de la persona

²⁹ Ver sentencia SUP-JDC-865/2017.

probable responsable, su imagen, cargo que ostenta de concejal y referencias a la Alcaldía Cuauhtémoc, así como la inclusión de las siguientes frases:

- ✓ “EMILIO VILLAR”
- ✓ “AUDIENCIA CIUDADANA CON EL CONCEJAL EMILIO VILLAR TODOS LOS MARTES DE 7 A 11 AM EN LA CUAUHTÉMOC”
- ✓ “EXPLANADA DE LA ALCALDÍA (ALDAMA Y MINA)”
- ✓ “CON HONESTIDAD Y CAPACIDAD ESTOY PARA SERVIRTE SIEMPRE”

Sin embargo, bajo la apariencia del buen derecho y **desde una perspectiva cautelar**, en dicha propaganda no se advierten elementos claros y suficientes que permitan tener certeza sobre la existencia de un daño grave e irreparable a los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad de la contienda electoral, pues si bien en ellas aparece el nombre del probable responsable, así el cargo que ostenta; sin embargo, no se advierte de manera **evidente o inequívoca** que su **finalidad sea promocionarlo de manera velada o explícita**, pues **no se identifican** frases, calificativos ni elementos gráficos que destaquen **cualidades personales, logros políticos o de gestión** de forma desproporcionada o descontextualizada.

Ello, ya que no se identifican expresiones, calificativos, llamados al voto, propuestas electorales ni elementos gráficos que destaquen **cualidades personales, logros políticos o de gestión** de forma desproporcionada o descontextualizada, ni que permitan advertir un posicionamiento político o electoral anticipado.

Asimismo, desde una óptica preliminar, no se advierte que el contenido de los cientos treinta y seis carteles denunciados se dirija a presentar una plataforma electoral, un llamado al voto, una manifestación de una aspiración política o propuestas de precampaña o campaña por parte del probable responsable con miras al próximo Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027.

Cabe señalar que el artículo 134 de la Constitución, en sus párrafos noveno y décimo, contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen las autoridades de informar, y el correlativo derecho de la ciudadanía a recibir información sobre el quehacer público; y, por otra, el principio de equidad, que exige que las personas servidoras públicas **se abstengan de influir en los procesos electorales** mediante la difusión de propaganda con fines personales o partidistas.

Por tanto, las disposiciones constitucionales bajo estudio no se traducen en una prohibición absoluta para que las personas servidoras públicas **den a conocer actividades de gestión, programas o acciones de beneficio social**, sino que su finalidad es impedir que se utilicen con **fines de promoción personal o ventaja política en un proceso electoral**.

En el caso bajo estudio, **desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no ocurre dicha finalidad**, ya que, como se precisó, del contenido de los cientos treinta y seis carteles denunciados, no se advierten elementos que evidencien intención de posicionamiento político o electoral.

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar propia del análisis cautelar, el contenido de la propaganda denunciada resulta insuficiente para que esta Comisión interprete, **en sede cautelar**, que su finalidad sea promocionar a el probable responsable, por lo que no se justifica la protección provisional y urgente que solicita la parte promovente, máxime que de las constancias que integran el expediente no hay indicios que pudieran revelar que la parte probable responsable haya manifestado su intención de postularse

o ser persona candidata en dicho proceso electoral.

De igual forma, esta Comisión no advierte, en esta etapa preliminar, un riesgo cierto, grave e inminente que haga indispensable el retiro inmediato de la propaganda para evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral, pues la eventual ilicitud de la propaganda denunciada requiere de un análisis integral que únicamente podrá realizarse con motivo de la sustanciación del procedimiento y la valoración completa del caudal probatorio.

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 sobre el inicio del procedimiento sancionador administrativo ni mucho menos sobre la resolución de fondo de la controversia.**

Lo anterior, porque las expresiones o frases contenidas en la propaganda denunciada y el contexto del conjunto del mensaje para determinar lo conducente deben analizarse en el fondo por la autoridad resolutora, pues solo una vez concluida la investigación correspondiente y el desahogo de pruebas es que podrá valorarse la posible ilicitud de las conductas denunciadas.

2.6 Medidas de apremio

Por lo que respecta a las medidas de apremio solicitadas por el partido promovente, esta Comisión considera no se actualiza el supuesto previsto en el Reglamento para imponerlas, atendiendo la improcedencia del dictado de las medidas cautelares.

Conforme al artículo 52 del Reglamento, las medidas de apremio constituyen mecanismos coercitivos que pueden ser empleados por la Secretaría Ejecutiva y esta **Comisión** para hacer cumplir sus determinaciones y garantizar el adecuado desarrollo de los procedimientos a su cargo. Dicho precepto prevé lo siguiente:

“Artículo 52. La Secretaría Ejecutiva, la Comisión y el Consejo General, para hacer cumplir sus determinaciones y, en su caso, requerimientos, están facultados para imponer a las partes, sus representantes y en general a cualquier persona física o jurídica, indistintamente, cualquiera de las medidas de apremio siguientes:

I. Amonestación.

II. Multa de cincuenta hasta cinco mil veces la unidad de medida y actualización. En caso de reincidencia se podrá aplicar hasta el doble de la cantidad señalada.

III. Auxilio de la fuerza pública.

La medida de apremio deberá ser aplicada, previo apercibimiento, a las partes, sus representantes y en general a cualquier persona física o jurídica, con el propósito de hacer cumplir las determinaciones de la autoridad.

*Para la imposición de una medida de apremio, **no será necesario sustanciar un procedimiento sancionador, sin embargo, debe estar acreditado el incumplimiento de la persona vinculada a alguna determinación de la autoridad**, por lo que previamente deberá haberse notificado el acuerdo donde se prevenga que, en el supuesto de no desahogar en tiempo y forma lo requerido, podrán aplicarse este tipo de medidas.*

...”

En el caso concreto, como se anunció, no se actualizan los supuestos previstos en la citada disposición, pues al haberse determinado la **improcedencia de las medidas cautelares solicitadas**, esta Comisión no emitió mandato, requerimiento u obligación alguna a cargo del probable responsable cuyo cumplimiento deba ser garantizado mediante la imposición de medidas de apremio.

En consecuencia, al no existir una determinación susceptible de cumplimiento ni por un incumplimiento que pudiera ser sancionado coercitivamente, resulta **IMPROCEDENTE** acordar la aplicación o apercibimiento de cualquiera de las medidas previstas en el artículo 52 del Reglamento.

Lo anterior, sin perjuicio de que, en caso de que durante la sustanciación del presente procedimiento se emita alguna determinación que imponga obligaciones específicas a las partes y estas incumplan lo ordenado por esta autoridad electoral, puedan hacerse efectivas las medidas de apremio previstas en la normativa aplicable.

XVI. Vista a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral (UTF del INE)

El partido promovente en su escrito de queja refiere que los carteles denunciados forman parte de una estrategia de difusión dirigida a posicionar la imagen de la persona denunciada en la alcaldía Cuauhtémoc, toda vez que contienen su nombre, imagen, los colores **guinda y blanco** asociados al partido político al que pertenece, así como referencias a la demarcación territorial en la que desempeña sus funciones.

Asimismo, menciona que el probable responsable al haberse promocionado de manera personalizada, **el gasto debería de estar reportado como gasto del partido Morena**, por el cual es actualmente concejal o, en su caso, investigar si el probable responsable cubrió por cuenta propia el costo de la publicidad señalada y, de ser el supuesto, lo acredite ante la autoridad fiscalizadora correspondiente, por lo que solicita se de vista a la Unidad Técnica de Fiscalización

Al respecto, esta Comisión estima procedente reservar la emisión de dicha vista, a fin de que sea el Tribunal Local, en su calidad de autoridad resolutoria, quien determine lo conducente una vez que emita la resolución correspondiente sobre el fondo del asunto.³⁰

Ello, en atención a que, para que la autoridad fiscalizadora se encuentre en posibilidad de pronunciarse sobre cuestiones vinculadas con la fiscalización de hechos denunciados, es indispensable que se acredite la existencia de conductas que vulneren la normativa electoral en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos y que, además, dicha determinación tenga el carácter de firme.³¹

Es decir, solo una vez que se confirme la existencia de infracciones y se establezca la responsabilidad del probable responsable, conforme al análisis de fondo que realice la autoridad competente, podrá considerarse procedente la remisión del expediente a la UTF del INE.

³⁰ SUP-RAP-7/2023 y los acuerdos dictados por la Comisión en los expedientes IECM-SCG/PE-PJ/011/2025, IECM-SCG/PE-PJ/014/2025 e IECM-SCG/PE-PJ/015/2025.

³¹ Tomando en cuenta la Jurisprudencia 2/2025 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN. UNA VEZ ACREDITADAS LAS INFRACCIONES RECLAMADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DE ORIGEN, PODRÁ EJERCER SUS FACULTADES DE INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN".

Por lo tanto, lo procedente en esta etapa es reservar la solicitud de vista a la UTF del INE, hasta en tanto el Tribunal Local resuelva lo que en Derecho corresponda

XVII. Impugnación

La presente determinación es impugnabile mediante el Juicio Electoral, atento a lo dispuesto en los artículos 37, fracción I, 102, 103, fracción V de la Ley Procesal.

XVIII. Notificación

Notifíquese **personalmente** al partido promovente y a la persona probable responsable;³² y, publíquese en los **estrados** de las oficinas centrales por un plazo de **TRES DÍAS**, contados a partir del siguiente en que surta efectos dicha fijación y en los estrados electrónicos de este Instituto Electoral; lo anterior, en cumplimiento al principio de máxima publicidad, previsto en los artículos 2, párrafo tercero del Código; así como 33 y 45 del Reglamento.

ASÍ, lo aprobaron por unanimidad de votos y firmaron las Consejeras Electorales presentes de la Comisión. **CONSTE.**

SONIA PÉREZ PÉREZ
CONSEJERA ELECTORAL Y
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DE QUEJAS

CECILIA AÍDA HERNÁNDEZ CRUZ
CONSEJERA ELECTORAL E INTEGRANTE
DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE
QUEJAS

El presente documento cuenta con firma electrónica, la cual posee validez jurídica, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México IECM/ACU-CG-122/2020.

³² Debiendo acompañarse para tal afecto copia autorizada del expediente identificado al rubro.

HOJA DE FIRMAS