



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR RAFAEL ÁNGEL LECÓN DOMÍNGUEZ, EN CONTRA DE XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ Y EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA PARA LA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DEL PROMOCIONAL “MUJERES EN ACCIÓN V1”, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023.

Ciudad de México, a tres de octubre de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, el escrito firmado por Rafael Ángel Lecón Domínguez, por su propio derecho, denunciando en esencia, la difusión del spot “MUJERES EN ACCIÓN V1”, identificado con el folio RV00639-23, porque, a juicio del quejoso, en dicho promocional se usa la imagen de la Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz, así como elementos y actitudes que la identifican, lo cual —en su concepto— forma parte de una estrategia sistemática para posicionar anticipadamente a la persona denunciada de cara a la contienda electoral federal en la que se renovará al Titular del Poder Ejecutivo Federal.

Lo anterior, al ser realizado por medio de un promocional programado para su difusión en el período ordinario, a consideración del inconforme, configura el uso indebido de la pauta, puesto que no divulga contenidos de carácter ideológico, los documentos básicos del partido denunciado, propios del período ordinario, sino que se encuentra orientado a una estrategia propagandística del Partido Acción Nacional y la Senadora denunciada, para incidir en el ánimo de los votantes en el proceso electoral en curso.

A raíz de lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordene la suspensión de las transmisiones del spot denunciado, hasta en tanto se resuelve el fondo de la controversia; y que, en tutela preventiva, se ordene al Partido Acción Nacional que se abstenga de realizar conductas que pongan en riesgo los principios constitucionales.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, PROPUESTA DE MEDIDAS CAUTELARES Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO. El treinta de septiembre del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida y admitió a trámite la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

denuncia, quedando registrado el expediente correspondiente bajo el número **UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023**; y reservó reservando el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo acuerdo.

De igual suerte, se ordenó verificar la vigencia del promocional denunciado y certificar el contenido del portal de pautas de este Instituto, a fin de constatar la existencia y contenido del promocional pautado por el Partido Acción Nacional.

Por último, se acordó elaborar y remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartados A y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, así como el supuesto uso indebido de la pauta que corresponde al Partido Acción Nacional en período ordinario infracción, por el pautado y difusión del promocional "MUJERES EN ACCIÓN V1", identificado con el folio RV00639-23, en presunta violación a lo previsto en los artículos 41, base III apartado A; y Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, párrafo 3; 227, 231, 242 y 244, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 25, párrafo 1, incisos a) y y) de la Ley General de Partidos Políticos.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, Rafael Ángel Lecón Domínguez denunció a la Senadora Xóchitl Gálvez Ruiz y al Partido Acción Nacional por haber pautado el spot "MUJERES EN ACCIÓN V1", identificado con la clave RV00639-23, debido a que, a su decir, el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

contenido de dicho material no corresponde al que deben mostrar los promocionales pautados para su difusión durante el período ordinario, sino que está orientado a posicionar la imagen de Xóchitl Gálvez Ruiz, de cara a la renovación de la persona Titular del Poder Ejecutivo Federal, en el Proceso Electoral Federal que se encuentra en curso, fuera de los plazos en que se permite, cuestiones que podrían configurar la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, así como el uso indebido de la pauta que corresponde al Partido Acción Nacional.

PRUEBAS OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE

1. **Las técnicas**, consistente en las imágenes y promocional denunciado;
2. **La documental pública**, consistente en la certificación del spot materia de inconformidad

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

3. **Acta circunstanciada**, de treinta de septiembre de dos mil veintitrés, donde se hizo constar la existencia y contenido del promocional “MUJERES EN ACCIÓN V1”.
4. **Documental pública**, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el spot citado en el numeral anterior, identificado con la clave RV00639-23, del cual se observa lo siguiente:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 30/09/2023 15:19:01

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
2	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
3	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	04/10/2023	08/10/2023
4	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	CAMPECHE	ORDINARIO	03/10/2023	07/10/2023
5	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	COAHUILA	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
6	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	COLIMA	ORDINARIO	29/09/2023	11/10/2023
7	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	CHIAPAS	ORDINARIO	29/09/2023	08/10/2023
8	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	CHIHUAHUA	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
9	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
10	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	DURANGO	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
11	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	GUANAJUATO	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
12	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	GUERRERO	ORDINARIO	29/09/2023	02/10/2023
13	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	HIDALGO	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
14	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	JALISCO	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
15	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	MEXICO	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
16	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	MICHOACAN	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
17	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	MORELOS	ORDINARIO	04/10/2023	07/10/2023
18	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	NAYARIT	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
19	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	NUEVO LEON	ORDINARIO	07/10/2023	10/10/2023
20	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	OAXACA	ORDINARIO	29/09/2023	08/10/2023
21	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	PUEBLA	ORDINARIO	29/09/2023	11/10/2023
22	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	QUERETARO	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
23	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	QUINTANA ROO	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
24	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	01/10/2023	12/10/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
25	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	SINALOA	ORDINARIO	29/09/2023	10/10/2023
26	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	SONORA	ORDINARIO	29/09/2023	11/10/2023
27	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	TABASCO	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
28	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	TAMAULIPAS	ORDINARIO	29/09/2023	09/10/2023
29	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	TLAXCALA	ORDINARIO	07/10/2023	09/10/2023
30	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	VERACRUZ	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
31	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	YUCATAN	ORDINARIO	29/09/2023	12/10/2023
32	PAN	RV00639-23	MUJERES EN ACCIÓN V1	ZACATECAS	ORDINARIO	04/10/2023	07/10/2023

Conclusiones Preliminares

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

1. El Partido Acción Nacional pautó el spot “MUJERES EN ACCIÓN V1”, con folio RV00639-23;
2. Dicho material está pautado para su difusión en las treinta y dos entidades federativas, para el período ordinario federal.
3. Al momento de emitir la presente determinación, las transmisiones del material denunciado están programadas para iniciar entre el veintinueve de septiembre y el siete de octubre del año en curso; y terminarán entre el dos y el doce de octubre del presente año.
4. El contenido auditivo de promocional hace referencia al compromiso del Partido Acción Nacional con las mujeres de México, a quienes se refiere como “la fuerza viva de este país”, “Hoy la esperanza mujeres está de nuestro lado” y “Vivan las mujeres de Acción Nacional”, sin que Xóchitl Gálvez Ruiz haga uso de la voz;
5. En el contenido visual del spot, se pueden observar dos escenas en las que aparece Xóchitl Gálvez Ruiz.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. Cuestión Previa

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el spot “MUJERES EN ACCIÓN V1”, identificado con la clave RV00639-23, pautado por el Partido Acción Nacional, **iniciará su vigencia en distintas fechas, de manera que, al momento de emitir el presente pronunciamiento, no se encuentra al aire en todo el territorio nacional**; sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral.

En torno a ello, cabe decir que la colocación en el portal de Internet del material denunciado implica que está disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, cabe destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente usar la pauta ordinaria el partido político denunciado, para difundir publicidad considerada por el quejoso como actos de precampaña y campaña, fuera de los plazos permitidos, cuestión que se encuentra prohibida por el artículo 41, Base IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el denunciante, previo a la difusión del material denunciado en televisión.

¹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**,² de rubro *MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN*, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De igual manera, debe señalarse que la propia Sala Superior ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores SUP-REP-115/2018 y SUP-REP-117/2018.

2. Marco jurídico

a) Actos anticipados de precampaña y campaña

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

² Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%20LXXI/2015>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

Para los efectos de esta Ley se entiende por:

Actos Anticipados de Campaña: *Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

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

...

Artículo 211.

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

...

Artículo 226.

1. ...

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

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

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

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

3. Los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular que participen en los procesos de selección interna convocados por cada partido no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas; la violación a esta disposición se sancionará con la negativa de registro como precandidato.

Artículo 227.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

...

Artículo 242.

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

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

...

Artículo 445.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:³

Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

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

Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener una candidatura o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

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

³ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

b) Uso de la pauta por parte de los partidos políticos

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III, Apartado A, inciso g), del invocado precepto constitucional, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

De esa forma, los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales y dentro de éstos, las distintas etapas.

Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito, se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, los partidos políticos están constreñidos a emplear tiempos que el Estado a través del Instituto Nacional Electoral les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

Al respecto, la Sala Superior ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.
- La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país e incrementar el número de sus afiliados.
- La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En tal sentido, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político – su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas, tal como lo ordena el propio artículo 41 constitucional, al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.

La distancia que existe entre los tiempos de procesos electorales y los ordinarios, en atención a su naturaleza, implica que el acceso a radio y televisión en periodos ordinarios se encuentre delimitado por el citado precepto constitucional, de ahí que toda promoción que tenga una finalidad diferente a la propaganda electoral propia de los procesos electorales o a la propaganda política que difunden los partidos políticos en los tiempos que corresponden a periodos ordinarios, se apartaría de los fines constitucionales para los que son destinadas constitucionalmente las prerrogativas en radio y televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

De esa forma, los partidos políticos han de usar los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado y que tienen asignados como prerrogativa, en la lógica para la que fue destinada constitucionalmente en el artículo 41 constitucional.

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas⁴.

Al efecto, debe puntualizarse que, en el contexto del derecho electoral sancionador, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

Por tal razón, cuando a la autoridad electoral se le presenta una solicitud de medida cautelar en un procedimiento sancionador electoral, relacionado con pautas de radio y televisión, debe valorar el contenido del promocional a partir de un juicio de probabilidad respecto a su ilicitud y el grado de afectación de otros derechos y principios.

Lo anterior supone una valoración o ponderación diferenciada de los principios y valores en juego, respecto de la justipreciación que en su momento se realice en el pronunciamiento de fondo.

En la valoración con fines de protección cautelar se debe analizar de forma particular el riesgo de afectación grave o sustancial (por su efecto en los derechos de una persona o en los principios de una contienda electoral) o si existe un interés superior a salvaguardar que deba privilegiarse.

⁴ Dicho criterio fue sustentado por esta Sala en el SUP REP-91/2017 y acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

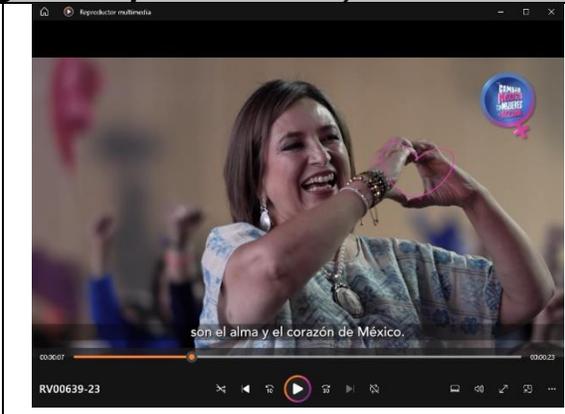
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

3. MATERIAL DENUNCIADO

RV00639-23

Contenido visual (Imágenes representativas)

Contenido auditivo

Voz masculina: Hoy reafirmamos nuestro compromiso con quienes son el alma y el corazón de México

Voz femenina 1: Esas somos las mujeres de México, que somos capaces de todo porque somos la fuerza viva de este país.

Voz femenina 2: Aquí estamos. Los tiempos que hoy nos toca vivir requieren que demos de qué estamos hechas.

Voz masculina: Hoy la esperanza mujeres está de nuestro lado.

Voz femenina en off 1: Vivan las mujeres de Acción Nacional.

Voz femenina en off 2: PAN.

De lo anterior, se puede advertir de manera preliminar lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

- En el promocional denunciado, aparecen títulos que identifican a Marko Cortés Mendoza, como Presidente Nacional; Cecilia Patrón Laviada, Secretaria General; y Laura Esquivel Torres, Secretaria Nacional de Promoción Política de la Mujer, todos del Partido Acción Nacional; así como Maru Campos Galván, Gobernadora de Chihuahua; y Tere Jiménez Esquivel, Gobernadora de Aguascalientes, emanadas de dicho partido político;
- Solamente Marko Cortés Mendoza (voz masculina 1), Cecilia Patrón Laviada (voz femenina 1) y Laura Esquivel Torres (voz femenina 2), hacen uso de la voz;
- En la primera escena del video, se puede observar un auditorio de gran tamaño, con pantallas gigantes, una de las cuales muestra la leyenda “Encuentro Nacional Mujeres de Acción” así como el emblema del Partido Acción Nacional;
- A lo largo del material pueden verse numerosas escenas en las que aparecen personas del sexo femenino;
- Al segundo 7” se puede observar a Xóchitl Gálvez Ruiz formando un corazón con las manos, acentuado con un trazo que forma la misma figura;
- Al segundo 25” nuevamente aparece Xóchitl Gálvez Ruiz, acompañada de Marko Cortés Mendoza, mientras caen recortes de papel de color blanco.

4. CASO CONCRETO

a) Pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares respecto del promocional objeto de denuncia ya que, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al contenido del mismo, se considera que el mismo encuadra en propaganda política y, por tanto, su difusión en la pauta ordinaria es lícita, conforme a lo siguiente:

En principio es importante destacar que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha precisado en diversos precedentes⁵ que la propaganda difundida por los partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que

⁵ Véanse las ejecutorias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y acumulado; SUP-REP-226/2015 y SUP-REP-579/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, es decir, aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las precampañas y campañas, así como en intercampaña y periodo de veda, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología, principios y propuestas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática⁶.

En este sentido, la Sala Superior ha considerado que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está amparado por la libertad de expresión⁷, que implica adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos a difundir por parte de los partidos políticos, para definir su estrategia política en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

En este sentido, al analizar el spot “MUJERES EN ACCIÓN V1”, se puede concluir de manera preliminar que si bien se puede observar la imagen de Xóchitl Gálvez Ruiz en dos escenas, lo cierto es que, del análisis preliminar a las frases e imágenes contenidas en el promocional, se considera que no se cumplen con el elemento subjetivo de la infracción que se analiza, para que, en su caso, pudieran constituir actos anticipados de precampaña y campaña.

⁶ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016

⁷ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

En efecto, de un análisis preliminar, en concepto de esta Comisión, no se colma el elemento **subjetivo** establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referido en el marco normativo, para determinar si la propaganda constituye o no, actos anticipados de precampaña y campaña, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el material denunciado fue difundido por Partido Acción Nacional y en él se puede observar, entre otras personas, a Xóchitl Gálvez Ruiz, quien es susceptible de cometer la infracción denunciada.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, puesto que, el siete de septiembre del año en curso, dio inicio el Proceso electoral federal por el cual se renovará, entre otros cargos, el de Titular del Poder Ejecutivo Federal y, a la fecha, está próximo el inicio de la etapa de precampañas.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del spot denunciado, no se advierten expresiones explícitas o inequívocas por medio de las cuales se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura, ni equivalentes funcionales encaminados a dicha finalidad.

En efecto, **bajo la apariencia del buen derecho**, se puede concluir que el material denunciado se puede concluir, bajo la apariencia del buen derecho, que el material denunciado reproduce escenas de un evento partidista denominado “Encuentro Nacional Mujeres de Acción” al cual asistieron , entre otras personas, dirigentes partidistas (Marko Cortés Mendoza, Presidente Nacional; Cecilia Patrón Laviada, Secretaria General; y Laura Esquivel Torres, Secretaria Nacional de Promoción política de la mujer) y personas servidoras públicas de elección popular emanadas del citado instituto político (María Eugenia Campos Galván, Gobernadora de Chihuahua; Teresa Jiménez Esquivel, Gobernadora de Aguascalientes y Xóchitl Gálvez Ruiz, Senadora de la República), siendo que **solamente quienes ocupan cargos partidistas se observan haciendo uso de la voz**.

Asimismo, es importante considerar que, **bajo la apariencia del buen derecho**, las expresiones vertidas por quienes participan en el discurso, están encaminadas a poner de manifiesto la visión del Partido Acción Nacional respecto a la importancia y capacidades de las mujeres para participar en la vida política nacional, pero no contienen expresiones que de manera clara y unívoca llamen a votar en favor de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

alguna precandidatura o candidatura, publiciten una plataforma electoral o busquen desincentivar al apoyo hacia otras fuerzas políticas.

En esta medida, si bien es cierto en la primera escena (7") en la que se observa a la denunciada se aprecia la imagen de Xóchitl Gálvez Ruiz, se le puede observar formando un corazón con las manos, acentuado digitalmente con una línea de color rosa, contrario a lo señalado por el quejoso, tal circunstancia, desde una óptica preliminar no es suficiente para considerar actualizado el elemento subjetivo, puesto que apreciada de manera individual, no revela de manera **clara y unívoca**, una solicitud del voto; y apreciada en su contexto, está acompañada de la voz del presidente nacional del Partido Acción Nacional, mientras alude a que las mujeres "son el alma **y corazón** de México".

Por cuanto a la segunda escena (25"), desde una perspectiva preliminar, tampoco se considera actualice el elemento subjetivo de la infracción, puesto que, aun cuando la denunciada aparece a cuadro, junto a Marko Cortés Mendoza, el discurso de este se refiere a que la esperanza de las mujeres esta de su lado, mientras Xóchitl Gálvez Ruiz levanta y agita el puño derecho, al igual que el resto de las personas que se observan en la toma.

En efecto, tomando en consideración que Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz es la responsable para la construcción del Frente Amplio por México, y que la imagen de la denunciada no se observa de manera preponderante, o bien, que el mensaje del promocional denunciado busque enaltecer las virtudes o logros alcanzados por ella, sino que únicamente se hace referencia a la importancia de las mujeres para el Partido Acción Nacional, lo que, desde una perspectiva preliminar encuadra en la difusión del programa de acción del partido en relación a las mujeres, sin que se advierta alguna referencia de índole electoral.

En las condiciones anotadas, como se adelantó, esta Comisión de Quejas y Denuncias concluye que las frases e imágenes incluidas en el promocional no son explícitas respecto a una finalidad electoral, pues no existe un llamado a votar a favor o en contra de una candidatura, y tampoco difunden una plataforma electoral, razón por la cual se considera que se trata de un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de expresión.

En sincronía con lo anterior, al tratarse de un contenido **preliminarmente** válido para ser difundido durante el período ordinario, al estar libre de llamados a votar en favor o en contra de alguna opción política, ni difundir una plataforma electoral, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, desde una óptica preliminar, tampoco se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

actualiza el uso indebido de la pauta, de ahí que se considera **improcedente** adoptar las medidas cautelares solicitadas.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga 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 determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

b) Pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva

En torno a este tópico, el inconforme solicitó que esta autoridad *ordene al PAN que se abstengan de realizar conductas que pongan en riesgo los principios constitucionales*, petición que, a juicio de esta Comisión de Quejas y Denuncias resulta igualmente **improcedente**, al versar sobre hechos futuros de realización incierta.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta, son actos cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.

En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

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

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece, toda vez que, de las constancias de autos, bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión de Quejas y Denuncias no advierte la existencia de indicio alguno que respalde la verosimilitud de que el partido denunciado pautará en el futuro, algún material que busque posicionar de manera anticipada a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz.

Es importante destacar que la situación antes expuesta, no prejuzga 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 determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-233/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/RALD/CG/1047/PEF/61/2023

A C U E R D O

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de las medidas cautelares y de tutela preventiva solicitadas por Rafael Ángel Lecón Domínguez, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el tres de octubre de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, y de los Consejeros Electorales Maestra Rita Bell López Vences y Maestro Arturo Carrillo Loza.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ