



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-78/2024  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/151/PEF/542/2024

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, EN CONTRA DE BERTHA XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, AFECTACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA Y DIFUSIÓN DE PROPAGANDA EN PERIODO DE INTERCAMPAÑA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/JAM/CG/151/PEF/542/2024**

Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.

### ANTECEDENTES

**I. Denuncia.** El siete de febrero de dos mil veinticuatro, se recibió el escrito de queja signado por Jorge Álvarez Máynez, quien denunció:

- **La presunta realización de actos anticipados de campaña, afectación al principio de equidad en la contienda y difusión de propaganda en periodo de intercampaña**, atribuibles a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz y/o quien resulte responsable, derivado que el cuatro de febrero de dos mil veinticuatro, se identificó un espectacular ubicado en Boulevard Arizpe, cerca de la curva Santa María, dirección a la Autopista de Peaje Saltillo-Monterrey, en Ramos Arizpe, Coahuila de Zaragoza; publicidad con la leyenda “xóchitl va!” y el dibujo de un corazón azul y una “X”.

Para mayor referencia, se inserta la imagen que corresponde a dicha publicidad.



Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares**, a fin de que el espectacular sea retirado.



**II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares.** En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/JAM/CG/151/PEF/542/2024**; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Solicitar información a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz; a los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, integrantes de la coalición “Fuerza y Corazón por México”; a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, así como a la presidencia municipal de Ramos Arizpe, Coahuila, proporcionaran diversa información relacionada con la propaganda denunciada.
- Solicitar a la Oficialía Electoral, instrumentara acta circunstanciada a fin de verificar la existencia o no de la publicidad denunciada.

Posteriormente, el trece, quince y diecinueve de febrero de dos mil veinticuatro, se ordenaron las siguientes diligencias:

- Requerir de nueva cuenta información a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz y al Partido Acción Nacional, proporcionaran la información solicitada en el acuerdo de siete de febrero pasado.
- Solicitar información a RCG Espectaculares, S.A. de C.V., entregara información relacionada con la publicidad que fue denunciada (no fue localizada).
- Requerir al Partido Acción Nacional, informara el nombre de la persona moral con la que contrató la difusión de la publicidad denunciada y los términos de la contratación.
- Solicitar información a Ayapa Pse, S.A. de C.V., entregara información relacionada con la publicidad que fue denunciada (persona moral que colocó la publicidad).
- Solicitar a la Oficialía Electoral, instrumentara acta circunstanciada a fin de verificar la existencia o no de la publicidad denunciada.

**III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.** En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.



## CONSIDERANDO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral tiene competencia para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; 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 porque los hechos que motivaron el inicio del procedimiento especial sancionador consisten, esencialmente, en la presunta realización de **actos anticipados de campaña**, la posible vulneración a los **principios de equidad en la contienda** y la supuesta **difusión de propaganda en periodo de intercampaña**, en relación con el proceso electoral federal para renovar a la persona titular del Ejecutivo Federal.

Sirven de sustento a lo anterior la jurisprudencia **8/2016**, de rubro **COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINA POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE SE ADUCE LESIONADO**; así como la tesis relevante **XXVI/2012**, de rubro **ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**, ambas emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Jorge Álvarez Máñez denunció a Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, precandidata a la presidencia de la República, por la presunta realización de actos anticipados de campaña, afectación al principio de equidad en la contienda y difusión de propaganda en periodo de intercampaña, derivado de la difusión, en un espectacular, de publicidad con la leyenda “xóchitl va!” y el dibujo de un corazón azul y una “X”.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares en los términos antes expuestos.

## PRUEBAS

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE



1. La instrumental de actuaciones.

2. La presuncional, legal y humana.

### RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental privada**, consistente en el **escrito** signado por el representante del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, quien manifestó que, ese partido político no ordenó ni contrató, por sí o por interpósita persona, la difusión de la publicidad denunciada; desconociendo quién lo hizo.

2. **Documental privada**, consistente en el **oficio PRI/REP-INE/064/2024**, suscrito por el representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, quien precisó que ese partido político no ordenó ni contrató, por sí o por interpósita persona, la difusión de la publicidad denunciada; desconociendo quién lo hizo.

3. **Documentales privadas**, consistentes en los **oficios RPAN-0128/2024 y RPAN-0140/2024**, firmados por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto quien, en lo que interesa, refirió que el espectacular fue contratado por su representada, siendo la única unidad contratada, y que dicha difusión correspondió al proceso interno deliberativo de ese partido político; dicha publicidad fue reportada ante la Unidad Técnica de Fiscalización.

4. **Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada INE/OE/JLE/COAH/CIRC/003/2024**, de nueve de febrero de dos mil veinticuatro, instrumentada por personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Coahuila, en funciones de oficialía electoral, quien, en la fecha indicada, certificó la existencia de la publicidad denunciada.

5. **Documental pública**, consistente en el **escrito** firmado por la Directora Jurídica del Municipio de Ramos Arizpe, Coahuila, quien informó que RCG Espectaculares, S.A. de C.V., en el año dos mil diez, tuvo licencia de colocar publicidad en la estructura donde se ubicó la propaganda denunciada.

6. **Documentales privadas**, consistentes en los **escritos** signados por Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, quien refirió que no ordenó ni contrató, por sí o por interpósita persona, la difusión de la publicidad denunciada; desconociendo quién lo hizo.

7. **Documental pública**, consistente en el **oficio INE/UTF/6092/2024**, firmado por la Encargada de despacho de la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto,



quien informó que se localizó en los registros contables de la contabilidad correspondiente a la precandidata, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, postulada por el Partido Acción Nacional, la póliza con registro por “Ingresos por transferencia de la concentradora nacional en especie anuncio espectacular Coahuila (...)”, en cuyo soporte documental se localiza una factura con la descripción de “Servicio de arrendamiento impresión instalación y retiro de anuncio espectacular ubicado en Carr. Monterrey - Saltillo 366, Santa María 25903 Ramos Arispe Coahuila.(...)”.

**8. Documental privada**, consistentes en el **oficio RPAN-0154/2024**, firmado por el representante del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto quien solicitó prórroga para dar respuesta a lo solicitado.

**9. Documental privada**, consistente en el **escrito** signado por el representante legal de Ayapa Pse, S.A. de C.V., quien, en lo que interesa, reconoció haber colocado la publicidad denunciada, derivado de un contrato celebrado con el Partido Acción Nacional, únicamente en ese espectacular; que el periodo de difusión fue del veinticinco de diciembre de dos mil veintitrés al dieciocho de enero de dos mil veinticuatro y, que la citada propaganda ya fue retirada.

**10. Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada INE/OE/JLE/COAH/CIRC/004/2024**, de veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro, instrumentada por personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Coahuila, en funciones de oficialía electoral, quien, en la fecha indicada, certificó que la publicidad denunciada ya no se encuentra visible.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.<sup>1</sup>

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Criterio sostenido en el SUP-REP-183/2016 y retomado en los expedientes SUP-REP-10/2018; SUP-REP-152/2018; SUP-REP-62/2021; SUP-REP-33/2022 y acumulados; SUP-REP-47/2022; SUP-REP-51/2022; así como SUP-REP-138/2023 y acumulados



- La etapa de precampañas en el actual Proceso Electoral Federal dio inicio el 20 de noviembre de 2023 y concluyó el 18 de enero de 2024;<sup>2</sup>
- El Partido Acción Nacional contrató con Ayapa Pse, S.A. de C.V., la colocación de la publicidad denunciada únicamente en el espectacular señalado por el quejoso, para ser difundida del veinticinco de diciembre de dos mil veintitrés al dieciocho de enero de dos mil veinticuatro, y
- Al veintitrés de febrero de dos mil veinticuatro, la publicidad ya no se encontró visible.

### 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— de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en el punto Cuarto del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-RAP-210/2023, SE ESTABLECEN LAS FECHAS DE INICIO Y FIN DEL PERIODO DE PRECAMPAÑAS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024, ASÍ COMO DIVERSOS CRITERIOS RELACIONADOS CON ÉSTAS, identificado con la clave INE/CG563/2023.



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

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

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

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

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

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 tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>3</sup>

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 presunta 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 SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por Jorge Álvarez Máynez, de conformidad con los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, tal y como se asentó en el apartado titulado *Conclusiones* del presente acuerdo, de conformidad con las constancias que obran en autos, en específico del acta circunstanciada **INE/OE/JLE/COAH/CIRC/004/2024**, instrumentada por personal de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en Coahuila, en funciones de oficialía electoral, se advierte que, a la fecha en que se emite el presente acuerdo, la publicidad denunciada ya no se encuentra visible. **En tal sentido, este órgano**

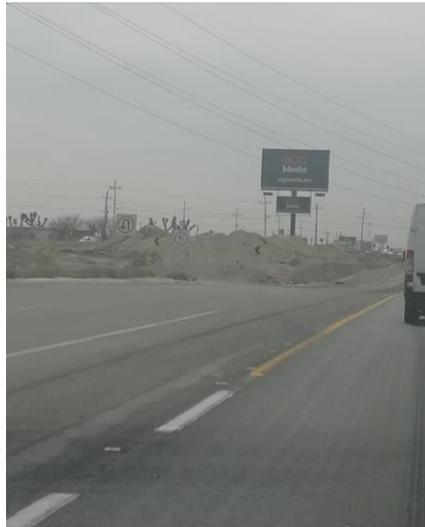
<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-78/2024  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/JAM/CG/151/PEF/542/2024**

**colegiado considera que no puede emitir pronunciamiento alguno relacionado con un acto que se ha consumado.**



En efecto, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse sobre la certeza con que cuenta esta autoridad de la actualización de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral; lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el sentido de que los hechos denunciados ya no acontecen.

Así, del propio objeto de la medida cautelar, se desprende que la misma buscaría la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, situación que no se colma en el supuesto bajo análisis, en razón de que, como se ha establecido, la propaganda denunciada ya fue retirada, por tanto, no existe materia para un pronunciamiento de esa índole.

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



**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, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

## **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la publicación denunciada, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

**SEGUNDO.** Se instruye al Encargado del Despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 Décimo Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

**MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ**