



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE PROGRAMAS SOCIALES Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLES A MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021.**

Ciudad de México, a cuatro de enero de dos mil veintiuno.

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El uno de enero de dos mil veintiuno, se recibió queja por la que el Partido Acción Nacional denunció a MORENA por la difusión del promocional **VACUNA COVID RA01014-20 (versión radio)**, ya que, según el quejoso, constituye un uso indebido de la pauta, utilización indebida de programas sociales y actos anticipados de campaña.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se retire el material denunciado y, en tutela preventiva, que se exhorte al partido político MORENA se abstenga de realizar actos anticipados de campaña.

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** El dos de enero de este año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**, admitiéndose a trámite y reservándose el emplazamiento.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la inspección practicada al portal de pautas y en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, relacionado con el promocional denunciado a fin de dejar constancia de su existencia y contenido.

Por último, se acordó remitir 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

## CONSIDERANDO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La 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, apartado A), párrafo 3, 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 el **uso indebido de la pauta, la utilización indebida de programas sociales, y actos anticipados de campaña** por parte de un partido político nacional, derivado de la difusión de un promocional en radio.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>1</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

### HECHOS DENUNCIADOS

Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional, denunció esencialmente lo siguiente:

- El presunto **uso indebido de la pauta, utilización indebida de programas sociales, y actos anticipados de campaña** atribuibles a **MORENA** por la difusión del promocional **VACUNA COVID RA01014-20 (versión radio)**, por considerar del contenido del spot se realiza propaganda electoral al utilizar diversas acciones de gobierno para favorecer la imagen del denunciado, lo que, desde la perspectiva del quejoso, se traduce en inequidad de la contienda.

<sup>1</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica:  
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

Especialmente, el quejoso considera que el hecho de que en el spot se mencione que el partido denunciado apoyará con su presupuesto para vacunas de COVID-19 y se haga referencia a acciones de gobierno, alega, favorece la imagen de MORENA, cuando aún no inicia la etapa de campañas del proceso electoral federal y locales en curso.

## PRUEBAS

I. Ofrecidas por el Partido Acción Nacional.

1. **Prueba técnica.** Consistente en la certificación que se realice del portal de pautas, específicamente del contenido del promocional VACUNA COVID RA-01014-20.
2. **Presuncional, en su doble aspecto.**
3. **La instrumental de actuaciones.**

II. Recabadas por la autoridad.

- **Acta circunstanciada**, levantada el dos de enero de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar:
  - La existencia en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, del promocional denominado VACUNA COVID con folio RA01014-10 (versión radio) pautado por el partido político MORENA, en el periodo de precampaña local y federal en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
  - El contenido de la página de Internet: [http://pautas.ine.mx/index\\_ord2.html](http://pautas.ine.mx/index_ord2.html) del promocional.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES RELEVANTES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**

- ✓ Se tiene por acreditada la existencia del promocional denunciado, el cual fue pautado por MORENA para el periodo de precampaña en distintas entidades federativas.
- ✓ El promocional denunciado está pautado para su difusión en radio, del tres al seis de enero de dos mil veintiuno, como se muestra a continuación del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	Última transmisión
1	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
2	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	AGUASCALIENTES	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
3	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	BAJA CALIFORNIA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
4	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
5	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	BAJA CALIFORNIA	SUPRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
6	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	BAJA CALIFORNIA	SURECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
7	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	CAMPECHE	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
8	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	COAHUILA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	03/01/2021
9	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	COAHUILA	RECAMPAÑA FEDERA	04/01/2021	06/01/2021
10	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	COAHUILA	PRECAMPAÑA LOCAL	04/01/2021	06/01/2021
11	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	COLIMA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
12	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	CHIAPAS	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
13	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
14	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	CHIHUAHUA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
15	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	CIUDAD DE MEXICO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
16	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	DURANGO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
17	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	GUANAJUATO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
18	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
19	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	GUERRERO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
20	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	HIDALGO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
21	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	HIDALGO	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
22	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	JALISCO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	03/01/2021
23	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	04/01/2021	06/01/2021
24	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	JALISCO	RECAMPAÑA FEDERA	04/01/2021	06/01/2021
25	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	MEXICO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
26	MORENA	RA01014-20	ACUNA COVIC	MICHOACAN	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

27	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	MICHOACAN	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
28	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	MORELOS	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
29	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	MORELOS	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
30	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	NAYARIT	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
31	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	NUEVO LEON	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
32	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	OAXACA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	05/01/2021
33	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	OAXACA	RECAMPAÑA FEDERA	06/01/2021	06/01/2021
34	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	OAXACA	PRECAMPAÑA LOCAL	06/01/2021	06/01/2021
35	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	PUEBLA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
36	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	QUERETARO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
37	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	QUINTANA ROO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
38	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	SAN LUIS POTOSI	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
39	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	SINALOA	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
40	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	SINALOA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
41	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	SONORA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
42	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	SONORA	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
43	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TABASCO	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
44	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TABASCO	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
45	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TAMAULIPAS	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
46	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
47	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TLAXCALA	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
48	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	TLAXCALA	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
49	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	VERACRUZ	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
50	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	YUCATAN	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021
51	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	ZACATECAS	PRECAMPAÑA LOCAL	03/01/2021	06/01/2021
52	MORENA	RA01014-20	JACUNA COVIE	ZACATECAS	RECAMPAÑA FEDERA	03/01/2021	06/01/2021

### 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.*
- b) *Peligro en la demora.*
- 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* —aparición del buen derecho— unida al



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

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.

En este sentido, sólo 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.

La situación mencionada 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.

Dada 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

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 aquellos 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.

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. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja

#### **CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

##### **SPOT DENUNCIADO**

###### **VACUNA COVID RA01014-20 (radio)**

**Voz en off:** El gobierno de la Cuarta Transformación garantizará que todas y todos recibamos la vacuna contra el Covid-19 y en MORENA pondremos la mitad de nuestro presupuesto para la compra de vacunas y que estas lleguen a cada rincón del país, parejo, sin distinción social, sin influyentísimo y sin corrupción. Porque la salud es un derecho, no un privilegio. MORENA La esperanza de México



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

Como se adelantó, el Partido Acción Nacional denunció al partido político MORENA por la difusión del promocional **VACUNA COVID RA01014-20 (versión radio)**, por considerar que se da a conocer que el partido denunciado apoyará con su presupuesto la adquisición de vacunas contra el COVID-19, con lo que, desde su perspectiva, se realiza propaganda electoral al utilizar acciones de gobierno para favorecer la imagen de MORENA de cara al proceso electoral en curso, lo que, alega, es violatorio de la normativa electoral, ya que aún no dan inicio las etapas propias al periodo de campaña.

De manera destacada, el Partido Acción Nacional califica como ilegales las siguientes frases y expresiones del material denunciado: **“El gobierno de la Cuarta Transformación garantizará que todas y todos recibamos la vacuna contra el COVID-19”**, y, **“Que MORENA pondrá la mitad de su presupuesto para la compra de vacunas”**.

Como se advierte, los argumentos del partido político quejoso están dirigidos a demostrar, esencialmente, dos violaciones: a) Uso indebido de la pauta, y b) Actos anticipados de campaña. Ambos argumentos tienen como base central el tipo de contenido del spot denunciado, atendiendo a la temporalidad en el que se difunde.

Senado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, atento a las razones y fundamentos jurídicos que se exponen a continuación.

## **I. USO INDEBIDO DE LA PAUTA**

### **Acceso a los tiempos de radio y televisión durante el periodo de precampaña**

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

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.

Por su parte, el Apartado B de la Base III, del precepto constitucional referido prevé que en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la LGIPE establece que **cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de precampaña** de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 7, numeral 9, del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral dispone que la propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos, se ajustará a lo dispuesto en por el primer párrafo del artículo 6 y el artículo 41, Base III, Apartado C de la Constitución General, así como 25, fracción I, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos y 247 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 13, párrafos 1 y 2, del mismo reglamento, establece el periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas; precisando que dentro de cada proceso electoral local los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en el citado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

Reglamento, mientras que el párrafo 4 del propio artículo prevé que, si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político no realizan actos de precampaña interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de mérito señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan; por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

### **Propaganda de precampaña y referencia a acciones de gobierno**

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.

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, y por **propaganda de precampaña** el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante este periodo difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 227, numerales 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, ha considerado que debe tomarse en consideración, que el lapso concedido a los partidos para la difusión de la propaganda de precampaña no siempre coincide con los plazos previstos al interior de los partidos para el desarrollo de sus procesos internos, dado que a los partidos se les concede un periodo único y conjunto para la difusión de sus mensajes de precampaña en radio y televisión. Por ende, **es válido que tales entes políticos definan la difusión de mensajes genéricos durante la**

---

<sup>2</sup> Ver SUP-REP-4/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

**precampaña**, cuando todavía no tienen definidos los precandidatos que participarán en el proceso interno, o bien, cuando se actualiza el supuesto normativo previsto en el artículo 13, numeral 4, del Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral nacional.

De esta forma, en ejercicio del derecho que tienen los partidos para definir el contenido de su estrategia de comunicación con la ciudadanía, sin que obste a lo anterior que, en el mensaje, no se haga una referencia específica al proceso interno de selección de dicho instituto político, porque, como se dijo, en ciertos supuestos **la normativa permite que los partidos políticos definan la difusión de mensajes de contenido genérico durante el tiempo de precampaña**, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no podría considerarse que existe un uso indebido de la pauta.

De igual suerte, la Sala Superior<sup>3</sup> determinó que los partidos políticos aun cuando no realicen actividades de precampaña, les asiste el derecho de acceder a los tiempos otorgados por la ley, durante esta fase del proceso electoral, por tanto, solo en esos casos, este tiempo lo podrán utilizar para emitir mensajes genéricos. En éstos, **los partidos políticos están en aptitud de publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido político, pues pretende crear, transformar (incluso a través de la crítica) o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.**

Por lo anterior, el máximo tribunal en la materia, ha considerado que, al momento de resolver sobre la solicitud de la medida cautelar, **debe valorarse el derecho que asiste a los partidos políticos a difundir mensajes de contenido genérico durante el periodo de precampaña, a fin de no restringir ese derecho, y dejar para la resolución de fondo del procedimiento especial sancionador la determinación sobre la existencia de la infracción alegada por el denunciante.**

También es criterio reiterado que en la propaganda de los partidos políticos en la etapa de precampaña puede contener o hacer referencia a programas de gobierno o acciones públicas.

---

<sup>3</sup> Ver SUP-REP28/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

Al respecto, es importante resaltar que la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009, mismos que conformaron la jurisprudencia 2/2009, de rubro PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL, la Sala Superior sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

...

El numeral primero del transcrito artículo 212, define los entes u organismos que pueden realizar actos de precampaña, entre los que se encuentran los partidos políticos; como es el caso que nos ocupa. Sin embargo, el numeral tercero del artículo 212 establece expresamente lo que por propaganda de precampaña electoral debe entenderse, siendo éste el conjunto de expresiones que difundan los *PRECANDIDATOS con el propósito de dar a conocer sus propuestas*.

Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias citado, expone con mayor abundamiento el objetivo que debe acreditarse para considerar la existencia de actos anticipados de precampaña, al establecer que: *"...aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos"*.

En este sentido, de la lectura del contenido de la propaganda del Partido Acción Nacional motivo de denuncia consistente en ciertos espectaculares que tienen la frase "Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular", no se advierte que dentro de la misma se mencione que es emitida por un precandidato o aspirante a precandidato con el fin de obtener el respaldo del electorado para ser postulado como candidato, lo cual es requisito según el propio Código de la materia y el reglamento aplicable, para estar en presencia de una propaganda electoral de precampaña, o de actos anticipados de precampaña; lo que no sucede en el caso que nos ocupa.

De esta forma y una vez determinado que la naturaleza de la propaganda del caso no encuadra dentro de las consideradas como referentes a las *precampañas electorales*, también se puede concluir que la misma no resulta violatoria de los preceptos legales que regulan este tipo de actos, tal como pretende hacerlo el recurrente.

Como consecuencia de lo antes expuesto, del contenido del auto combatido por el recurrente y emitido por la autoridad responsable del acto impugnado, se puede arribar a la apreciación de que dicha determinación resulta congruente con las disposiciones legales antes referidas, al señalar con apoyo en el inciso b) del párrafo 5 del artículo 268 del código comicial federal, que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**

Las razones que sustentan esta afirmación son las siguientes:

Se estima que no existe la posibilidad de construir un tipo administrativo basado en la contravención a principios como el de certeza o el de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Como se demostrará, en la solución de este tipo de asuntos convergen al menos, la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, la regulación legal de las precampañas, el principio de equidad en la contienda y los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

El juzgador, so pretexto de interpretar un principio constitucional, como el de equidad, no está autorizado para construir un tipo administrativo, en la medida en que ello genera diversos problemas:

(...)

Es verdad que puede afectarse la equidad cuando un partido aprovecha las circunstancias consistentes en que miembros extraídos de sus filas ocupan cargos públicos y se han conseguido ciertos logros gubernamentales o aplicar programas de gobierno que en su momento fueron propuesta partidista.

Sin embargo, no hay que enfatizar tanto la importancia de este principio, pues no es el único que está en juego, pues cabe convenir que ningún principio se presenta aislado en una cuestión jurídica y que suelen venir acompañados.

En el caso, también está de por medio la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, el principio de legalidad, en su modalidad específica de estricta tipicidad, así como el de certeza y seguridad jurídica.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los partidos políticos, como entidades de interés público tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional.

Se ha considerado que la libertad de expresión tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones, favorables al debate público.

Respecto del principio de libertad de expresión, es importante tomar en consideración que esta Sala Superior ya ha considerado que en lo atinente al debate político, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

Lo anterior, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 11/2008, dictada por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

En el SUP-JDC-393/2005, se abordó el tema relativo a las características esenciales del derecho a la libertad de expresión, principalmente, desde la perspectiva de un militante frente al partido, sin embargo, los caracteres esenciales del derecho son aplicables, *mutatis mutandi*, a los partidos políticos frente a la ciudadanía en general.

Al resolver dicho asunto, se sostuvo, en esencia, que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

En consecuencia, se estimó que el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aún más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante *status* constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

En la ejecutoria, se dijo que los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el *status* constitucional de entidades de interés público.

Se estimó que el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. Así de conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional.

Lo anterior, se mencionó en la sentencia, tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático, no sólo por mandato



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**

legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales, de conformidad con su encuadre constitucional.

Bajo esta perspectiva, se estableció en la ejecutoria, que una interpretación distinta implicaría prohijar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

La sentencia refirió que la declaración de principios de todo partido político nacional —a la que deben adecuarse el programa de acción y los estatutos partidarios— debía establecer la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen de conformidad con la ley electoral federal.

Consecuencia de lo anterior, se precisó que ningún estatuto de los partidos políticos nacionales puede contradecir la Constitución Federal en virtud del principio de supremacía constitucional (artículo 133).

Así, finalmente se estableció que toda vez que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho, es el sometimiento al derecho y debido a que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, entonces tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juridicidad y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución, como lo es la libertad de expresión.

La valoración positiva en una propaganda política de un partido que efectúa respecto de un programa social o la adjudicación de un logro gubernamental y que parece confundirse con propaganda institucional, no es más que un juicio de valor que en el debate puede ser sometido a confrontación, en la medida en que no se rebase el derecho a la honra o la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar este derecho fundamental concreto de la libertad de expresión frente al principio, por cierto, demasiado abstracto, de la equidad.

Así mismo, se encuentra el principio de acceso a la información que la propaganda política involucra también, en la medida en que proporciona datos del quehacer político de los partidos y de sus logros obtenidos, con base en lo cual, los ciudadanos pueden formar su convicción, en asociación con otra información que se le allegue a través de otros medios.

Los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, están estrechamente vinculados con el principio de tipicidad y *lex certa*, respecto de los supuestos de ilicitud, los cuales, desde luego, merecen una ponderación cuando se enfrentan con el mencionado principio de equidad en la contienda, de tal manera que sería necesario demostrar que la equidad es más importante que todos los principios antes mencionados y que es suficiente para derrotarlos y privilegiar la equidad en la medida en que se maximiza su eficacia, mientras



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

que los otros principios se afectan en sentido proporcional, útil y necesario para conseguir el objetivo más importante.

En este sentido, se puede considerar que en la propaganda política y electoral, los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de programas gubernamentales o acciones de gobierno, pues ello forma parte del debate público que sostienen, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político, por lo que, como se anticipó, deberá ser materia del pronunciamiento de fondo del presente asunto si este tipo de contenidos resulta válido también para su difusión en la etapa de precampañas.

Esta conclusión preliminar se refuerza a partir de lo sostenido por la citada Sala Superior<sup>4</sup> en el sentido de 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 protegido por el derecho de libertad de expresión.**

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente **sobre los asuntos de interés público**, incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>, ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos **fijen su postura sobre acciones gubernamentales**, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática. Circunstancia que, de igual forma, aplica a los partidos políticos que en sus mensajes retomen acciones de gobierno para realizar un pronunciamiento negativo respecto a ellas.

En este sentido, se tiene que, conforme a los precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

---

<sup>4</sup> Ver SUP-REP-146/2017

<sup>5</sup> Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

- No está prohibido que los partidos políticos difundan propaganda genérica durante las precampañas electorales.
- Los partidos políticos pueden usar logros o programas de gobierno en su propaganda política o electoral.
- Los partidos políticos pueden aludir a temas de interés general en sus promocionales.

### Caso concreto

Desde una óptica preliminar, se estima que el material denunciado en el presente caso versa sobre un posicionamiento partidista en torno al tema de vacunación para enfrentar el tema de la pandemia provocada por el virus COVID-19 y las acciones que, al respecto, ha adoptado el gobierno federal, lo que, en principio, escapa de la naturaleza de los actos y propaganda de precampaña en términos de las disposiciones citadas.

En efecto, el promocional para radio objeto de denuncia aborda un tópico distinto a cuestiones y aspectos relacionados con las precampañas partidistas de MORENA, como lo sería el método, tiempos, reglas y procedimientos para elegir a sus candidaturas a cargos de elección popular.

Sin embargo, el análisis preliminar al contenido y elementos del material denunciado, llevan a esta Comisión de Quejas y Denuncias a determinar que no existe base para emitir medidas cautelares para ordenar su suspensión o retiro como lo pretende el quejoso.

Como se señaló, del promocional denunciado se advierte que su contenido y mensaje central y preponderante constituye las acciones del gobierno de la república, en torno a la vacuna para atender el virus COVID-19, especialmente por cuanto hace a su adquisición y distribución entre la ciudadanía.

Lo anterior es relevante, porque, bajo la apariencia del buen derecho, **dicho material podría clasificarse como de contenido genérico** al abordar temas de interés público en el contexto del debate nacional, siendo que ello no está expresamente prohibido en el periodo de precampaña.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

En efecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el mensaje objeto de denuncia, al hacer alusión a una posición partidista y, a la vez, referencia o destacar logros o acciones de gobierno, por sí mismo, no es suficiente ni justifica el dictado de medidas cautelares, en virtud de que pueden encuadrarse como acciones permitidas para los partidos políticos como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir, entre otras cuestiones, mayores adeptos, **siendo que la validez de este material y de la posible estrategia de comunicación para darlos a conocer constituye una cuestión de fondo** cuyo pronunciamiento corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es acorde con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, estableció que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, **cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones**, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Así, se puede decir que **la propaganda política no tiene una temporalidad específica**, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que el mensaje está orientado a difundir a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o **amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general**, como lo es la campaña de vacunación contra el COVID-19, implementada por el Gobierno Federal.

Con base en lo anterior y, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado **no viola, de manera clara o evidente**, disposición jurídica o principio constitucional alguno que amerite y justifique su suspensión o retiro del promocional pautado, al tratarse, en principio y desde una perspectiva preliminar, de mensajes políticos en torno



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

a temas de interés público y acciones de gobierno difundidos por parte de un partido político, de lo que se sigue la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, del análisis preliminar al promocional denunciado no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a la equidad de la contienda electoral que justifiquen su retiro mediante una medida cautelar. Esto es, no se advierte un daño irreparable o peligro en la demora que justifique el dictado de medidas cautelares.

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que las expresiones destacadamente denunciadas: “Que el gobierno de la cuarta transformación garantizará que todas y todos recibamos la vacuna contra el COVID-19” y, “Que MORENA pondrá la mitad de su presupuesto para la compra de vacunas”, versan sobre un tema de interés público, cuya discusión, desde una perspectiva preliminar, no pone en riesgo la equidad en las contiendas electorales en curso, en el entendido de que su ponderación y la determinación sobre su validez es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias mediante acuerdo ACQyD-INE-31/2020, de veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en el que se analizó el contenido del mismo promocional que se difundió por Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de MORENA, y se determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Por lo tanto, este órgano colegiado no advierte que el contenido del promocional denunciado actualice una evidente ilegalidad o que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral, por lo que su suspensión sería desproporcionada, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar

## II. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

De igual suerte, este órgano colegiado no advierte que el contenido del promocional denunciado actualice, bajo la apariencia del buen derecho, actos anticipados de campaña, conforme a lo siguiente.

### Actos anticipados de campaña



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las 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 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.*

...

### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

#### **Artículo 3.**

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

- a) **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;

#### **Artículo 242.**

2. 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

3. *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.**

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

- a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

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 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 una candidato 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, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>6</sup>

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

---

<sup>6</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

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

*c. 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 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 1° 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.

A partir del test establecido por la Sala Superior, se tiene para el caso concreto, lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el promocional **VACUNA COVID RA01014-20 (versión radio)**, fue pautado por el partido político MORENA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y locales concurrentes 2020 – 2021.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de las publicaciones denunciadas, no contienen ninguna expresión que de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral<sup>7</sup>.

Lo anterior, al considerar que la difusión de logros de gobierno -Campaña de vacunación contra el COVID-19-, no actualiza una evidente ilegalidad que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral como ya se explicó anteriormente.

De igual forma, respecto de los actos anticipados de campaña, similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias mediante acuerdo ACQyD-INE-31/2020, de veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en el que se analizó el contenido del mismo promocional que se difundió por Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de MORENA, y se determinó la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

---

<sup>7</sup> Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2018, de rubro y texto siguientes: **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 1° 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021

### III. TUTELA PREVENTIVA

Por último, la solicitud de tutela preventiva, realizada por el Partido Acción Nacional, a efecto de que se exhorte al partido político MORENA a que se abstenga de seguir realizando actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta, es igualmente **improcedente**, pues dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, aunado a que, del análisis realizado al spot denunciado, no se acreditó la realización de actos anticipados de campaña o uso indebido de la pauta que sirvan de base para la pretensión del quejoso.

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 futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán<sup>8</sup>.

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 arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que no se da en el caso bajo estudio.

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<sup>9</sup>:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.

<sup>8</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>9</sup> ÍDEM





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**

- 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.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>10</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

#### **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:

### **ACUERDO**

---

<sup>10</sup> Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE- 1/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar y tutela preventiva solicitada por el Partido Acción Nacional respecto del promocional **VACUNA COVID RA01014-20 (versión radio)**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

**SEGUNDO.** Se instruye al titular 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 Primera Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, así como del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctor Ciro Murayama Rendón.

**CONSEJERO ELECTORAL Y PRESIDENTE DE LA  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**