



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021.

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

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

I. Denuncia. El ocho de enero de dos mil veintiuno, MORENA, a través de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, presentó escrito por el que denunció, esencialmente el pautaado del anuncio promocional denominado **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”**, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], programado para su difusión a nivel nacional en la etapa de precampaña del proceso electoral federal que se encuentra en curso; promocional que, en concepto del quejoso, no constituye un mensaje dirigido a la militancia del instituto político denunciado, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidatos, sino un acto anticipado de campaña y uso indebido de la pauta, que tiene por objeto desalentar la simpatía del electorado por el partido quejoso, afectando la equidad en la contienda comicial.

En el mismo sentido el quejoso refiere que con dichos mensajes se pretende denigrar a MORENA y al gobierno federal.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del material denunciado, en todos los medios en que se difunda.

II. Registro de queja, desechamiento, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar. El día nueve siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**. Asimismo, se desechó la queja por cuanto hace a la denigración denunciada; admitiéndose a trámite respecto de los presuntos actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta señalados; se reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia del mismo en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido, y se verificó el contenido de las ligas electrónicas referidas por el quejoso en su escrito.

Además, se ordenó la glosa de los reportes de vigencia del promocional en ambas versiones.

Finalmente, se ordenó 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.

CONSIDERANDO

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, 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 y actos anticipados de campaña** por parte de un partido político nacional, derivado de la difusión de un promocional, pautado para el período de precampañas en el proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,¹ 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

Como se adelantó, el partido quejoso denunció al Partido Acción Nacional, en esencia, por haber pautado el promocional denominado "**CAMBIEMOS HACIA EL**

¹ 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-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

FUTURO ÁGUILA”, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], programado para su difusión a nivel nacional en la etapa de precampaña del proceso electoral federal que se encuentra en curso; promocional que, en concepto del quejoso, no constituye un mensaje dirigido a la militancia del instituto político denunciado, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidatos, sino un acto anticipado de campaña y uso indebido de la pauta, que tiene por objeto desalentar la simpatía del electorado por el partido quejoso, afectando la equidad en la contienda comicial.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Técnica** consistente en el audio-video del promocional denominado **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”**, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], pautado para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se encuentra en desarrollo.
- 2. Documental pública**, consistente en la certificación de la existencia del spot pautado por el denunciado, el portal de pautas de este Instituto.
- 3. La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.
- 4. La instrumental de actuaciones.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- 1. Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional identificado como **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”**, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], pautado por el Partido Acción Nacional para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se desarrolla, tanto en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, como en los diversos vínculos precisados por el quejoso.
- 2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

promocional denunciado (en ambas versiones), del que se advierte la información siguiente:

Spot con folio RV00805-20

No	Folio	Versión	Entidad	Primera transmisión	*Última transmisión
1	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	AGUASCALIENTES	10/01/2021	16/01/2021
2	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	BAJA CALIFORNIA	10/01/2021	16/01/2021
3	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	BAJA CALIFORNIA SUR	10/01/2021	16/01/2021
4	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	CAMPECHE	10/01/2021	16/01/2021
5	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	COAHUILA	10/01/2021	16/01/2021
6	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	COLIMA	10/01/2021	16/01/2021
7	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	CHIAPAS	10/01/2021	16/01/2021
8	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	CHIHUAHUA	10/01/2021	16/01/2021
9	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	CIUDAD DE MEXICO	10/01/2021	16/01/2021
10	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	CIUDAD DE MEXICO	10/01/2021	16/01/2021
11	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	DURANGO	10/01/2021	16/01/2021
12	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	GUANAJUATO	10/01/2021	16/01/2021
13	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	GUERRERO	10/01/2021	16/01/2021
14	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	HIDALGO	10/01/2021	16/01/2021
15	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	JALISCO	10/01/2021	16/01/2021
16	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	MEXICO	10/01/2021	16/01/2021
17	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	MICHOACAN	10/01/2021	16/01/2021
18	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	MORELOS	10/01/2021	16/01/2021
19	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	NAYARIT	10/01/2021	16/01/2021
20	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	NUEVO LEON	10/01/2021	16/01/2021
21	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	OAXACA	10/01/2021	16/01/2021
22	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	PUEBLA	10/01/2021	16/01/2021
23	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	QUERETARO	10/01/2021	13/01/2021
24	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	QUERETARO	14/01/2021	16/01/2021
25	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	QUINTANA ROO	10/01/2021	13/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

26	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	QUINTANA ROO	14/01/2021	16/01/2021
27	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	SAN LUIS POTOSI	10/01/2021	16/01/2021
28	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	SINALOA	10/01/2021	16/01/2021
29	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	SONORA	10/01/2021	16/01/2021
30	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	TABASCO	10/01/2021	16/01/2021
31	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	TAMAULIPAS	10/01/2021	16/01/2021
32	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	TLAXCALA	10/01/2021	16/01/2021
33	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	VERACRUZ	10/01/2021	16/01/2021
34	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	YUCATAN	10/01/2021	16/01/2021
35	RV00805-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO AGUILA	ZACATECAS	10/01/2021	16/01/2021

Spot con folio RA00987-20

Actor Político: PAN. Tipo de periodo: Precampaña Federal

No	Folio	Versión	Entidad	Primera transmisión	*Última transmisión
1	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	AGUASCALIENTES	10/01/2021	16/01/2021
2	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	BAJA CALIFORNIA	10/01/2021	16/01/2021
3	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	BAJA CALIFORNIA SUR	10/01/2021	16/01/2021
4	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	CAMPECHE	10/01/2021	16/01/2021
5	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	COAHUILA	10/01/2021	16/01/2021
6	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	COLIMA	10/01/2021	16/01/2021
7	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	CHIAPAS	10/01/2021	16/01/2021
8	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	CHIHUAHUA	10/01/2021	16/01/2021
9	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	CIUDAD DE MEXICO	10/01/2021	16/01/2021
10	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	DURANGO	10/01/2021	16/01/2021
11	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	GUANAJUATO	10/01/2021	16/01/2021
12	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	GUERRERO	10/01/2021	16/01/2021
13	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	HIDALGO	10/01/2021	16/01/2021
14	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	JALISCO	10/01/2021	16/01/2021
15	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	MEXICO	10/01/2021	16/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

16	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	MICHOACAN	10/01/2021	16/01/2021
17	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	MORELOS	10/01/2021	16/01/2021
18	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	NAYARIT	10/01/2021	16/01/2021
19	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	NUEVO LEON	10/01/2021	16/01/2021
20	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	OAXACA	10/01/2021	16/01/2021
21	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	PUEBLA	10/01/2021	16/01/2021
22	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	QUERETARO	10/01/2021	13/01/2021
23	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	QUERETARO	14/01/2021	16/01/2021
24	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	QUINTANA ROO	10/01/2021	13/01/2021
25	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	QUINTANA ROO	14/01/2021	16/01/2021
26	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	SAN LUIS POTOSI	10/01/2021	16/01/2021
27	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	SINALOA	10/01/2021	16/01/2021
28	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	SONORA	10/01/2021	16/01/2021
29	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	TABASCO	10/01/2021	16/01/2021
30	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	TAMAULIPAS	10/01/2021	16/01/2021
31	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	TLAXCALA	10/01/2021	16/01/2021
32	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	VERACRUZ	10/01/2021	16/01/2021
33	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	YUCATAN	10/01/2021	16/01/2021
34	RA00987-20	CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA	ZACATECAS	10/01/2021	16/01/2021

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Se tiene por acreditada la existencia del promocional identificado como **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”**, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], pautado por el Partido Acción Nacional para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se desarrolla.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

- El promocional denunciado, respecto de la etapa de precampaña federal en las diversas entidades federativas, tiene una vigencia entre el diez y dieciséis de enero de dos mil veintiuno, en ambas versiones.

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.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

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.**²

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. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Contenido del material denunciado



² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA” RV00805-20 [versión televisión] Imágenes representativas	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL





ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”
RV00805-20 [versión televisión]
Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021

“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA” RV00805-20 [versión televisión] Imágenes representativas	
	
	
Audio	
<p>Voz en off hombre: El crimen organizado avanza, los jóvenes sin oportunidades, desempleo en aumento, es el México del retroceso de Morena.</p> <p>Llegó la hora de corregirlo.</p> <p>El PAN gobierna mejor y gobierna para todas y todos.</p> <p>Voz en off hombre: En Guanajuato más de 11 mil empleos se recuperaron en solo 3 meses tras la pandemia.</p> <p>El estado más seguro para vivir es Yucatán.</p> <p>Tamaulipas apuesta por energías limpias y renovables.</p> <p>Y tan sólo en Baja California Sur la inversión extranjera creció 21%</p> <p>Marko Cortés: ¡Piensa azul! ¡Cambiamos hacia el futuro! Únete a Acción por México.</p> <p>Voz en off hombre: Partido Acción Nacional.</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

**“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA”
RA00987-20 [versión radio]**

Voz masculina: El crimen organizado avanza, los jóvenes sin oportunidades, es el México del retroceso de Morena

Voz masculina: Llegó la hora de corregirlo.

Voz masculina: El PAN gobierna mejor y gobierna para todas y todos.

Voz masculina: En Guanajuato más de 11 mil empleos se recuperaron en solo 3 meses tras la pandemia.

Voz masculina: El estado más seguro para vivir es Yucatán.

Voz masculina: Tamaulipas apuesta por energías limpias y renovables.

Voz masculina: Tan solo en Baja California Sur la inversión extranjera creció 21%

Voz femenina: Habla Marko Cortés, Presidente Nacional del PAN

Voz Marko Cortés: Cambiemos hacia el futuro.

Únete a Acción por México.

Voz masculina: Partido Acción Nacional

Voz femenina: Propaganda dirigida a militantes del PAN para la precampaña a diputados federales

En este sentido, en el promocional se advierte lo siguiente:

- El anuncio de televisión inicia con una imagen que muestra un águila, seguida por ilustraciones de aparentes notas periodísticas de los medios “infobae” con el encabezado “Octubre registró más de 2,300 ejecuciones del crimen organizado en México”; “Milenio”, intitulado “En México, Pobreza laboral crece en tercer trimestre de 2020” y “Expansión” con la leyenda “México suma 3.6 millones de desempleos en el tercer trimestre”, acompañado de una voz en off que va haciendo énfasis en el crecimiento del crimen organizado, la falta de oportunidades para jóvenes y crecimiento de desempleo, señalando que eso ocurre en “el México del retroceso de MORENA”
- Posteriormente, se advierte una serie de mensajes encaminados a señalar presuntas cualidades del Partido Acción Nacional (gobierna mejor y para todas y todos).
- Inmediatamente después, se aprecian una secuencia de imágenes cuyo mensaje se refiere a diversos logros de gobierno ocurridos en los estados Guanajuato, Yucatán, Tamaulipas y Baja California Sur.
- En la parte final del video puede advertirse, el nombre voz e imagen del dirigente nacional del partido denunciado.
- En el anuncio se alude con claridad al Partido Acción Nacional, tanto visual como auditivamente como emisor del mensaje.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

- El material culmina con la leyenda de que dicho mensaje es dirigido para la militancia del Partido Acción Nacional.
- En este tenor, el promocional de radio contiene elementos auditivos similares, a los antes precisados.

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por el quejoso.

I. USO INDEBIDO DE LA PAUTA POR LA DIFUSIÓN DE UN ANUNCIO CON SUPUESTO CONTENIDO ELECTORAL DENTRO DEL PERIODO DE PRECAMPAÑA

Marco jurídico

I. PROPAGANDA 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 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 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, 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 Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 del propio artículo establece 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.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la LGIPE se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.



El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la 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; debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a participar en el mismo, a precandidatos y sus propuestas políticas. De ahí que en dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante el periodo de precampaña, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

Clasificación de la propaganda

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior determinó que la propaganda **política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Por otro lado, la propaganda **electoral**, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al respecto, la jurisprudencia **37/2010**, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, 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, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

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].

Con base en lo anterior, ha concluido que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, 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:

- a) 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;
- b) **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 las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;**
- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, 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 este sentido, 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 los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

Libertad de expresión

Los artículos 6º y 7º constitucionales establecen expresamente como limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión las siguientes:

- Los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros;
- Que se provoque algún delito, o
- Se perturbe el orden público o la paz pública.

Asimismo, los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para



no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.³ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información 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 atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial **11/2008**, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.⁴

De esta forma, la libertad de expresión en el campo político o electoral alcanza dimensiones particulares, al vincularse precisamente con los derechos y valores que soportan un Estado constitucional democrático de derecho; por tal motivo, su interpretación debe realizarse de manera tal que el ejercicio de unos no menoscabe, disminuya o haga nugatorios los otros.

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

³ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su 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**.

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁶

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la

⁵ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

⁶ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política.⁷

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

Restricciones a la libertad de expresión

Debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

⁷ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

Caso concreto

Esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el spot es de naturaleza política y de contenido genérico, por lo que no existe base para ordenar la suspensión de su difusión como lo pretende el quejoso.

En principio, se tiene que, de conformidad con las constancias que obran en autos, el promocional denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA**”, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], fue pautado por el Partido Acción Nacional para su difusión durante la etapa de precampaña del proceso Electoral Federal 2020-2021, concretamente en el período que va del **diez al dieciséis de enero del año en curso**, de manera que, a la fecha, se encuentra en curso su transmisión.

Ahora bien, es verdad que el promocional contiene una frase que hace referencia explícita al partido quejoso al referir ***Es el México del retroceso de Morena***; sin embargo, del análisis integral del mensaje, en el contexto del debate público actual, se tiene que las razones en que se basa el discurso del promocional, no se relacionan de manera directa con el partido político quejoso, sino con los problemas sociales que actualmente aquejan al país, como lo son, la seguridad pública, el desempleo y la falta de oportunidad para la juventud, y que con la visión del partido emisor del mensaje se puede cambiar esa situación, resaltando algunos logros de gobierno obtenidos en estados con gobiernos emanados por el Partido Acción Nacional.



En efecto, si bien es cierto que la primera frase del spot contiene a MORENA, lo es también que las afirmaciones subsecuentes se refieren a temas que han sido objeto de análisis y discusión pública, como los ya precisados, cuestiones que no corresponden a un partido político, sino en todo caso, a los órganos del estado, incluso si estos emanaron de aquél.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el spot denunciado y, concretamente, las frases y elementos que lo componen son de naturaleza política y de índole genérica, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Esta conclusión preliminar es consonante con el marco jurídico establecido previamente y, especialmente, con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre este tema y respecto de asuntos similares.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y 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, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.⁸

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, o dentro de ellos, 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 políticas.**⁹

Así, 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

⁸ Véase SUP-REP-18/2016

⁹ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado¹⁰ 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.**

Sobre lo anterior, la misma Sala Superior, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.¹¹ Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación,¹² ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos.¹³

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas;** incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁴, **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales,** ya sea en favor o en contra, **toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión**

¹⁰ Ver SUP-REP-146/2017

¹¹ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

¹² Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y Acumulados, así como el SUP-REP-31/2016

¹³ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017

¹⁴ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya que la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que, por un lado, se trata de la postura y la crítica vertida por el Partido Acción Nacional, respecto de los diversos temas sociales por los que atraviesa el país y por otro menciona situaciones que están ocurriendo en estados que tienen gobiernos integrados por personas emanadas del partido denunciado.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que hace el partido denunciado a la situación social, en los temas de seguridad pública y el desempleo que se viven actualmente en el territorio nacional y que, desde su perspectiva son generados por las acciones implementadas por autoridades emanadas o encabezadas por personas que se vinculan o identifican con MORENA, así como con el PAN.

Por ende, si en el promocional se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de dichas acciones de gobierno y sus resultados, entonces, en principio, el anuncio es de naturaleza política y, consecuentemente, válido.

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

En efecto, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, como es el caso de las frases señaladas por el partido quejoso, a las que, incluso, atribuye el carácter de *denigrantes*.

En suma, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que sus mensajes y elementos forman parte de la perspectiva del emisor sobre los resultados obtenidos por gobiernos emanados de MORENA para combatir estos problemas; relacionados con seguridad pública (cifras sobre ejecuciones del crimen organizado), el desempleo y la falta de oportunidad para la juventud (cifras sobre el empleo en el tercer trimestre del año 2020); además que, según el mensaje, si se cambia la visión que ellos representan, se pueden cambiar dichas circunstancias y, pone como ejemplo acciones de gobierno llevadas a cabo por personas servidoras públicas emanadas del PAN.

De igual suerte, es importante destacar que el máximo tribunal en la materia, al resolver el expediente SUP-REP-20/2018, determinó que la **mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda electoral**, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general

Aunado a lo anterior, cabe destacar que, si bien es cierto, no se hace mención a personas titulares de los órganos de gobierno electos mediante el voto popular y los partidos políticos que los postularon, lo cierto es que, estos están expuestos a la crítica aguda que el propio debate lleva inmerso, por lo que su umbral de tolerancia debe ser mayor.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

En efecto, la crítica al gobierno es un tema permitido dentro de lo que es la propaganda genérica sin que pueda considerarse que es un tema de promoción electoral. Lo anterior, tal como se señaló en el SUP-REP-40-2016 resuelto en marzo del dos mil dieciséis en el cual se sostenía:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

Una crítica aguda hacia al gobierno, construida bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político, aseveraciones que se encuentran amparadas en el derecho a la libertad de expresión de la que goza dicho instituto político.

Los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

En dicho ejercicio de su libertad, a través de cualquier medio o procedimiento de su elección, pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, a priori, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa.

Este criterio también se encuentra en las sentencias dictadas a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-89/2017, SUP-REP114/2018 y SUP-REP-235-2018, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que **en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras.**

En concordancia con lo anterior la Comisión ha considerado que la crítica a acciones de gobierno que incluyan el nombre de un partido, constituye propaganda política no electoral, porque el hecho de incluir el nombre de un partido es para identificarlo como el partido en el gobierno y no para hacer un acto de proselitismo al buscar la antipatía del electorado a esta opción política. Este criterio se sostuvo en los acuerdos de medias cautelares dictados dentro de los expedientes UT/SCG/PE/MORENA/CG/3/PEF/19/2021 (Barredora), UT/SCG/PE/MORENA/CG/9/PEF/25/2021 (Desgracia) y UT/SCG/PE/MORENA/CG/7/PEF/23/2021 (Boliche).

Además, en los acuerdos ACQyD-INE-129/2016 y ACQyD-INE-30/2020, que fueron confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las resoluciones de los expedientes SUP-REP-180/2016 y SUP-REP-163/2020, respectivamente.

Lo anterior, es coincidente también con lo determinado por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SRE-PSC-118/2016, en el que, al analizar un promocional de características similares al denunciado en el presente asunto, expuso que la validez de los promocionales genéricos consiste en que **contienen una estrategia de contraste entre diversas opciones políticas, lo que enriquece el debate**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

político, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, y que en todo caso, los partidos políticos pueden refutar y deliberar sobre estas manifestaciones.

Además, también existen antecedentes de resoluciones de esta Comisión de Quejas en las que, en sede cautelar se ha permitido la difusión de promocionales donde se hace alusión a acciones de gobierno porque, bajo la apariencia del buen derecho, **dichos materiales podrían 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. Este criterio se ha sostenido en los acuerdos de medida cautelar dictados en el expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021** y su **acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/6/PEF/22/2020 (Vacuna)**.

Por lo que en resumen, tanto las expresiones encaminadas a señalar problemas políticos federales, desempleo y seguridad, como aquellas tendentes a resaltar logros o trabajos concretos en gobierno de Baja California Sur, lo relativo crecimiento de la inversión extranjera; Guanajuato, la mención al crecimiento del empleo; Tamaulipas, el uso de energías renovables y Yucatán, la seguridad, bajo la apariencia del buen derecho, se consideran válidas, en el marco del debate político.

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que el material objeto de denuncia es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la pauta de precampaña, misma que, si no se encamina a la publicidad relacionada directamente con los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, debe ser de carácter genérico.

Así, del contenido del promocional, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, al realizar posicionamientos críticos respecto a órganos de gobierno y otras fuerzas políticas, ni que con su difusión en la pauta de precampaña se concrete una violación al modelo de comunicación política, bajo los parámetros establecidos por la Sala Superior en el SUP-REP-575/2015, en el cual determinó que el ejercicio del debate político tiene por objeto contrastar ideas y posturas ideológicas, pues como ya se indicó, a través de la propaganda política también se puede difundir el ideario de un partido mediante el recurso de contrastar opciones.

En suma, si como lo ha sostenido en diversas ocasiones la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos se encuentran en la posibilidad de incluir en sus promocionales, contenido referente a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

los logros de gobierno obtenidos por los funcionarios que fueron promovidos por dicho instituto político, corresponde **considerar también legítimo, que dichos entes de interés público realicen críticas a las acciones tomadas por los órganos de autoridad**, cuestión que se advierte de la resolución recaída al recurso apelación **SUP-RAP-15/2009**.

No pasa desapercibido para esta autoridad que el partido denunciante aduce que el denunciado debe abstenerse de realizar manifestaciones que denigren a las diversas instituciones y a los partidos políticos en la propaganda que utilicen; empero, el concepto normativo de denigrar a las instituciones en la propaganda política, que había sido incorporado en la reforma constitucional de dos mil siete, con motivo de la reforma política de esa época al artículo 41, fracción III, Apartado C, fue objeto de una modificación sustancial el diez de febrero de dos mil catorce.

De manera que, la propaganda con contenido denigratorio ya no configura una infracción en materia de propaganda político-electoral, e incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, determinó que la denigración a instituciones y partidos políticos no se encuentra vedada dentro del esquema constitucional, por lo que la limitación del discurso político que denigre a éstos, ya no es una restricción a la libertad de expresión.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en el spot materia de cuestionamiento, objetadas por el quejoso debido al mensaje que, en su concepto proyectan, constituyen frases amparadas en la libertad de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público por lo que los promocionales denunciados deben considerarse de contenido genérico, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

Los razonamientos expuestos, no prejuzgan sobre el fondo del asunto, mismo que será materia de determinación por la Sala Regional Especializada en su oportunidad.

II. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Marco jurídico

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

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.

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.

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 un 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:¹⁵

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
- 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 **4/218** 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

¹⁵ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

Caso concreto

En relación con lo aducido por el quejoso en el sentido de que el spot denunciado podría constituir actos anticipados de campaña, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, toda vez que no cumple con los extremos determinados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los tres elementos que debe contener la propaganda para considerar que pudiera constituir un posible acto anticipado de campaña conforme a lo siguiente:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el promocional denunciado fue pautado por el Partido Acción Nacional para difundirse durante el período de precampaña, tanto en radio como en televisión.
- **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 del promocional denunciado, no contiene ninguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.

En efecto, como se señaló en el apartado anterior, el spot denunciado es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la pauta de precampaña, al resultar de carácter genérico, no electoral.

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, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-11/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/12/PEF/28/2021**

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, 40 y 43, 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 del promocional denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO ÁGUILA**”, identificado con las claves **RV00805-20** y **RA00987-20** [versiones televisión y radio, respectivamente], 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 impugnable 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 Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el once de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN