



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ASÍ COMO LA INCLUSIÓN DEL NOMBRE Y LA IMAGEN DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN VIDEO EN REDES SOCIALES, CONDUCTAS ATRIBUIBLES AL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y A SU PRESIDENTE NACIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021 Y SU ACUMULADO.

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

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

UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El catorce de enero de dos mil veintiuno, se recibió queja por la que el Partido Acción Nacional, denunció al presidente nacional de MORENA y quien resultara responsable, por la difusión de mensajes y videos en cuentas de redes sociales de dicho instituto político y de Mario Delgado Carrillo, así como en diversos medios electrónicos, que, según el quejoso, constituyen propaganda calumniosa 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 denunciado para que se abstenga de realizar expresiones de calumnia y actos anticipados de campaña.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Ese mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021**, se admitió a trámite y se ordenó la reserva del emplazamiento, hasta en tanto se concluyan las diligencias necesarias para tal efecto.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada y se requirió información relacionada con los hechos denunciados a MORENA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

UT/SCG/PE/PRD/CG/20/PEF/36/2021

III. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El catorce de enero de dos mil veintiuno, se recibió queja por la que el Partido de la Revolución Democrática, denunció al partido político MORENA y quien resultara responsable, por la difusión de mensajes y videos en cuentas de redes sociales de dicho instituto político, que, según el quejoso, constituyen propaganda calumniosa y actos anticipados de campaña; asimismo, el quejoso refiere que en dicho material se utiliza de manera indebida el nombre e imagen del Titular del Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares a efecto de que se ordene el cese de dichas conductas y se prohíba cualquier otra que tenga las mismas características.

IV. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. Ese mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/20/PEF/36/2021**, se admitió a trámite y se ordenó la reserva del emplazamiento, hasta en tanto se concluyan las diligencias necesarias para tal efecto.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada y se ordenó la acumulación de este segundo expediente al iniciado en primer término.

V. PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. En su oportunidad, se acordó también 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. 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia propaganda calumniosa y actos anticipados de campaña atribuibles al dirigente nacional de un partido político nacional, así como la aparente indebida inclusión del nombre e imagen del Titular del Ejecutivo Federal, con posible impacto en el proceso electoral federal 2020-2021 que actualmente está en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

HECHOS DENUNCIADOS

Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció a Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de MORENA, por la presunta difusión de propaganda con contenido calumnioso, así como la realización de actos anticipados de campaña; ello, derivado de la publicación, en redes sociales (tanto del propio dirigente nacional como del instituto político que representa) y medios electrónicos, de una videograbación en la que, a decir del partido político denunciante, se le calumnia y denuesta; el contenido de dicho material se describirá y analizará más adelante.

El Partido de la Revolución Democrática, por su parte, denunció la supuesta difusión, en las redes sociales del partido político MORENA, de un promocional en el que, a decir del partido político denunciante, se utilizan expresiones que le calumnian, además de que, con la difusión de dicho contenido se realizan actos anticipados de campaña; asimismo, el quejoso refiere que en dicho material se utiliza de manera indebida el nombre e imagen del Titular del Ejecutivo Federal.

Se precisa que el material denunciado es el mismo en ambos casos.

PRUEBAS

I. Ofrecidas por el Partido Acción Nacional.

1. **Documental pública. (Ofrecida por el partido político como Prueba técnica).** Consistente en la certificación de las cuentas de las redes de Mario Delgado Carrillo, Presidente Nacional de Morena, así como del referido instituto político, y de los enlaces electrónicos que fueron referidos en el escrito de queja.
2. **Presuncional, en su doble aspecto.**
3. **La instrumental de actuaciones.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

II. Ofrecidas por el Partido de la Revolución Democrática.

1. **Documental pública.** Consistente en la certificación de los sitios de internet que se despliegan a partir de los enlaces electrónicos aportados por el partido político.
2. **Presuncional, en su doble aspecto.**
3. **La instrumental de actuaciones.**

III. Recabadas por la autoridad.

- **Acta circunstanciada,** levantada el catorce de enero de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas denunciadas, por el Partido Acción Nacional.
- **Acta circunstanciada,** levantada el catorce de enero de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas denunciadas, por el Partido de la Revolución Democrática.

CONCLUSIONES PRELIMINARES RELEVANTES

- ✓ Se tiene por acreditada la existencia del material denunciado en las cuentas de las redes sociales *Twitter* y *Facebook* de Mario Delgado Carrillo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político MORENA, así como de dicho instituto político, material que fue retomado por los medios electrónicos referidos en el escrito de queja.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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 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.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la aparición 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

MARCO JURÍDICO APLICABLE AL PRESENTE CASO

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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 ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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.

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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.*
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 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:²

² SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

- 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 4/2018 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.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

En el mismo sentido, es importante no perder de vista que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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.**

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.

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-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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 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 política⁷.

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.

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-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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.**

Ahora bien, 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 expuestos 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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.

CALUMNIA

El artículo 41, fracción III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie.

Por su parte, el artículo 6 constitucional prevé como limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión: los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que el ejercicio de la 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 respecto 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.

En consonancia, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que se prohíbe la imputación de hechos delictivos o ilícitos falsos, y también la imputación de “hechos falsos”, que impacten en el proceso electoral.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁸.

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en un proceso electoral, se compone de los siguientes elementos:

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.

⁸ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁹, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**¹⁰, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹¹.

Para la Sala Superior, la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de los ciudadanos de ser informados verazmente respecto de hechos relevantes para poder ejercer debidamente sus derechos político electorales, principalmente, su derecho a votar. En principio, no está permitido que, a través de la difusión de propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

De no ser así, se inhibiría la actividad informativa o crítica, pues ante la posibilidad de incurrir en algún error, la única forma de asegurarse de no cometer una calumnia, sería guardando silencio, lo que en una democracia no es admisible.

Así, sólo con la reunión de todos los elementos referidos de la calumnia, incluso de forma preliminar, resulta constitucional la restricción a la libertad de expresión en el ámbito electoral, en donde se prioriza la libre circulación de la crítica incluso la que pueda considerarse severa, vehemente, molesta o perturbadora.

En este sentido, para establecer la “gravedad del impacto en el proceso electoral”, debe valorarse la imputación del hecho o delito falso en función del contenido y el

⁹ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

¹⁰ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹¹ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

contexto de la difusión a fin de determinar el grado de afectación en el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “sustento fáctico” suficiente que permita concluir que se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹².

Ahora bien, tratándose de determinar la procedencia o no de medidas cautelares, el análisis a realizar difiere del que debe hacerse cuando se estudie el fondo del asunto. En este sentido, la suspensión temporal de propaganda **resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.**

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud **por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño**

¹² Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

irreparable a un derecho humano. Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar**, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹³.

Libertad de expresión en Internet

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones sobre Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas¹⁴.
- Internet es un instrumento específico y diferenciado para potenciar la libertad de expresión en el contexto del proceso electoral, ya que cuenta con una configuración y diseño que los hacen distintos respecto de otros medios de comunicación, en virtud de la manera en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo cual hace que se distinga respecto de otros medios de comunicación como la televisión, el radio o los periódicos.
- **Las características particulares de Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta** generada en este medio, **ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado** para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión¹⁵.

¹³ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

¹⁴ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/66/290, 10 de agosto de 2011, párr. 10.

¹⁵ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador¹⁶.
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión¹⁷.

Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

En este sentido, es importante tomar en cuenta que, la Sala Regional Especializada del TEPJF¹⁸, ha sostenido, en diversas resoluciones, que la propaganda electoral alojada en una página correspondiente a una red social de Internet, se debe analizar en un contexto de tutela de los principios y valores democráticos que deben regir en las elecciones.

MATERIAL DENUNCIADO

¹⁶ Belbis, Juan Ignacio. *Participación Política en la Sociedad Digital*, Larrea y Erbin, 2010, p. 244 citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. *Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

¹⁷ Botero, Carolina, et al. *Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas electorales políticas en internet*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65.

¹⁸ SRE-PSC-268/2015, SRE-PSC-274/2015, SRE-PSC-283-2015, SRE-PSC-285-2015, SRE-PSC-288/2015 y SRE-PSC-8/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

	<p><i>¿Sabes quién está detrás del movimiento conservador "Si por México", y la perversa alianza electoral "Va por México"?</i></p>
	<p><i>Nada menos que Claudio X González.</i></p>
	<p><i>Empresario que financió en 2006 la campaña de guerra sucia contra Andrés Manuel, donde invirtieron miles de millones de pesos mintiendo que era un "peligro para México", para después robarse la elección.</i></p>

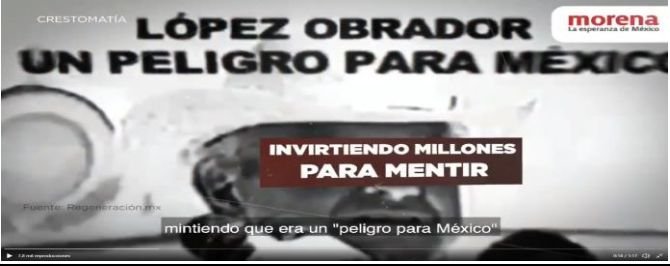
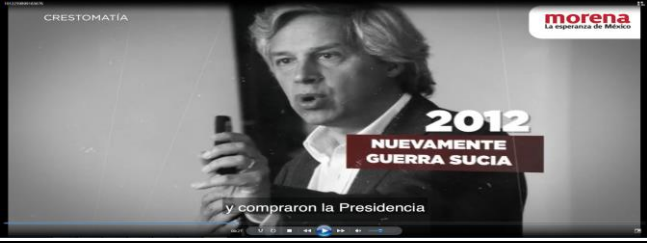


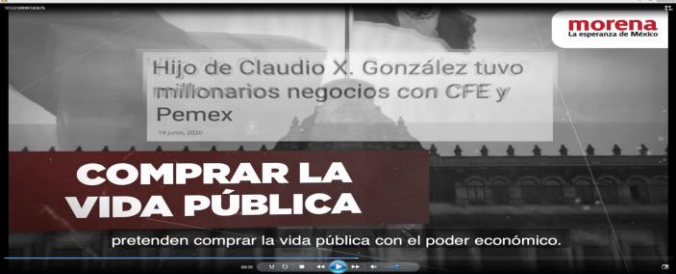


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

	
	<p>En 2012 orquestaron una nueva guerra sucia y compraron la Presidencia</p>
	<p>y en 2018 hicieron todo para impedir el cambio que México necesitaba.</p>
	<p>Él ha sido un gran beneficiario de contratos millonarios en los gobiernos corruptos neoliberales y desde hace años, pretenden comprar la vida pública con el poder económico.</p>
	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

	<p><i>Este 2021 nuevamente hará todo para detener la cuarta transformación.</i></p>
	
	<p><i>Él es el verdadero jefe de la tóxica alianza electoral PRIAN a quienes somete y manipula a su voluntad.</i></p>
	
	








INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

	
	<p>Ellos son el movimiento que dice sí a la corrupción, sí a la impunidad, sí a la pobreza.</p>
	
	
	<p>En los gobiernos de MORENA nos ocupamos de quien más lo necesita, entregando los apoyos directo a la gente y combatiendo la corrupción. Extirpemos al PRIAN.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

	
	
	
	<p>MORENA es la esperanza de México.</p>

CASO CONCRETO

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por lo que se refiere a la manifestación de los partidos políticos denunciados, en el sentido de que, el contenido del material denunciado podría constituir actos anticipados de campaña, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido corresponde a propaganda genérica cuya difusión puede realizarse durante la etapa de precampaña electoral, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En principio, es importante destacar que esta Comisión, durante la trigésima tercera sesión extraordinaria urgente, de carácter privado, celebrada el once de diciembre de dos mil veinte, resolvió el acuerdo ACQyD-INE-30/2020, en el que consideró que el promocional motivo de análisis era de carácter genérico, al no advertir expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicitara el apoyo en favor o en contra de alguna opción política, pues si bien dicho promocional contenía frases, expresiones e imágenes que hacían referencia o alusión a los partidos políticos PRI y PAN, su posible alianza y a distintos personajes vinculados con dichos institutos políticos, lo cierto es que se apreciaba que su narrativa correspondía a una crítica emitida por el partido político MORENA, en el contexto del debate político sobre temas de interés general.

Dicho acuerdo, en su momento, fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SUP-REP-163/2020.

Posteriormente, cuando el contenido de ese promocional denominado *TUMOR* fue conocido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SRE-PSC-31/2020, resuelto el 31 de diciembre de 2020, determinó que el contenido del promocional era de carácter proselitista al emitir un mensaje en sentido equivalente a votar en contra de los partidos PRI y PAN.

Dicha resolución fue impugnada y, el trece de enero de dos mil veintiuno, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó revocar lisa y llanamente, la referida sentencia al resolver el expediente SUP-REP-180/2020 y su acumulado, al estimar que la responsable -la Sala Regional Especializada- analizó indebidamente el contenido del promocional, lo que motivó que erróneamente considerara que implicaban actos anticipados de campaña y, por ende, que se utilizó indebidamente la pauta asignada a ese partido político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

Lo anterior, en virtud de que, contrariamente a lo sostenido por la Sala responsable, la Sala Superior no advirtió que se actualizara el elemento subjetivo de la infracción, ello, porque no se desprenden elementos para estimar que alude a algún proceso electoral, ni tampoco un llamado explícito e inequívoco para votar a favor o en contra de una candidatura, ni se publicita alguna plataforma electoral o candidatura. Además, el contenido del promocional se centró en realizar una crítica dura a gobiernos anteriores sin involucrar una candidatura que pudiera presentarse en el actual proceso electivo.

Bajo este escenario, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera oportuno y conforme a derecho, retomar su postura original respecto de la clasificación de propaganda genérica adoptada en el acuerdo ACQyD-INE-30/2020, a efecto de analizar la videgrabación que se difunde en redes sociales y medios electrónicos, objeto de estudio en el presente acuerdo, que guardan estrecha similitud con el estudiado en el referido acuerdo como se advierte a continuación:




INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

Spot TUMOR	Material denunciado en el presente asunto
<p>PROMOCIONAL RV00716-20</p> 	
<p>Audio</p> <p><i>Durante décadas México sufrió una grave enfermedad</i></p> <p><i>Un tumor maligno llamado PRIAN</i></p> <p><i>que saqueaba al país, se alternaba el poder</i></p> <p><i>y fingían competir entre ellos</i></p> <p><i>Hoy finalmente se quitan la máscara</i></p> <p><i>Y se unen en una perversa alianza electoral</i></p> <p><i>A ellos los une la corrupción, la ambición y el miedo de seguir perdiendo el poder</i></p> <p><i>No permitas que se salgan con la suya extirpemos el tumor de México.</i></p> <p>MORENA</p>	<p>audio</p> <p>¿Sabes quién está detrás del movimiento conservador “Sí por México” y la perversa alianza electoral “Va por México”? Nada menos que Claudio X González. Empresario que financió en 2006 la campaña de guerra sucia contra Andrés Manuel, donde invirtieron miles de millones de pesos mintiendo que era un “peligro para México”, para después robarse la elección. En 2012 orquestaron una nueva guerra sucia y compraron la Presidencia y en 2018 hicieron todo para impedir el cambio que México necesitaba.</p> <p>Él ha sido un gran beneficiario de contratos millonarios En los gobiernos corruptos neoliberales y desde hace años, pretenden comprar la vida pública con el poder económico. Este 2021 nuevamente hará todo para detener a cuarta transformación.</p> <p>Él es el verdadero jefe de la tóxica alianza electoral PRIAN a quienes somete y manipula a su voluntad.</p> <p>Ellos son el movimiento que dice sí a la corrupción, sí a la impunidad, sí a la pobreza.</p> <p>En los gobiernos de MORENA nos ocupamos de quien más lo necesita, entregando los apoyos directo a la gente y combatiendo la corrupción. Extirpemos al PRIAN.</p> <p>MORENA es la esperanza de México.</p>

Como se advierte, tanto en el spot TUMOR como en el material que fue denunciado en el expediente en el que se emite pronunciamiento, en ambos se hace referencia a la alianza electoral formada por los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional (en la que además participa el Partido de la Revolución Democrática), y se formulan manifestaciones a manera de crítica dura contra acciones que, desde la óptica del partido denunciado, realizaron los gobiernos emanados de los partidos integrantes de la alianza.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

En este sentido, esta Comisión considera que, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que sus mensajes y elementos forman parte de una crítica a la alianza que conforman los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, lo cual, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se encuentra amparado por la libertad de expresión.

En efecto, conforme a los antecedentes narrados, es convicción de este órgano colegiado que la emisión de una opinión crítica, respecto de diversas opciones políticas, resaltando hechos u opiniones que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos; mucho menos en el presente caso, en que se trata de un material que se difunde a través de redes sociales e internet, medios que, como se ha establecido previamente, gozan de una protección reforzada.

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, el válida su difusión en redes sociales durante la etapa de precampaña, al resultar de carácter genérico.

Así, del contenido de material en análisis, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tiene la propaganda partidista, al realizar posicionamientos críticos respecto a otras fuerzas políticas, ni que con su difusión en el periodo de precampaña constituya actos anticipados de campaña, bajo los parámetros establecidos por la Sala Superior en el SUP-REP-575/2015, donde 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 la contrastación de opciones políticas.

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta), en su doble dimensión; 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.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el material denunciado y, concretamente, las frases y elementos que los 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.

En este sentido, no se colman los tres elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referidos en el marco normativo, para determinar si la propaganda constituye o no, actos anticipados de campaña, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues a partir de los elementos que obran en autos, resulta posible concluir que se trata de materiales que se difunden en las redes sociales del partido político MORENA y su dirigente nacional, por lo que se trata de sujetos susceptibles de ser infractores de la normativa electoral.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal, y se desarrolla específicamente la etapa de precampañas del mismo.
- **Elemento subjetivo: No se cumple**, pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho y como ya se ha establecido, el material denunciado, es de naturaleza política y de índole genérica, **ya que, 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.**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

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.¹⁹

Sobre el particular, el máximo tribunal en la materia al resolver el SUP-REP-8/2021 y acumulados, determinó que sólo con la reunión de todos los elementos que configuran el tipo de actos anticipados de campaña, es posible restringir la libertad de expresión en el ámbito electoral. De igual suerte, al resolver el expediente SUP-REP-180/2020 y su acumulado, determinó que la sola inclusión de imágenes de personajes vinculados con un gobierno o partido político, así como frases de crítica sobre la forma en que se ejerció el poder, es insuficiente para considerar que una propaganda actualiza actos anticipados de campaña, porque para ello se requiere un llamado expreso a votar por una determinada fuerza política.

En consecuencia, se puede afirmar que la propaganda que difunden los partidos políticos, en los diversos medios de difusión que tienen a su alcance hoy en día, puede incluir válidamente 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 políticas²⁰ así sea mediante el contraste de propuestas, acciones o hasta historia de esa fuerza política y los demás participantes de las contiendas electorales.

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 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.

¹⁹ Véase SUP-REP-18/2016

²⁰ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

Asimismo, la Sala Superior ha considerado²¹ 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 informada²². Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación²³, 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 adeptos²⁴.

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 y 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; 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 efecto, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-12/2021, determinó que *las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas*

²¹ Ver SUP-REP-146/2017

²² SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

²³ 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

²⁴ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión, en su doble dimensión (individual y colectiva), dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; 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.

Por lo que, la emisión de una opinión crítica respecto a diversas opciones políticas, resaltando cuestiones que, desde su perspectiva, están presentes en el país en relación a temas de interés general no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica vertida por el partido MORENA, respecto de diversas políticas públicas establecidas y operadas por gobiernos emanados del partido quejoso.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias al resolver el acuerdo ACQyD-INE-12/2021, aprobado en la Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el trece de enero de dos mil veintiuno.

CALUMNIA

Ahora bien, los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática refieren que, el material denunciado incluye expresiones que les calumnian.

Al respecto, este órgano colegiado considera, desde una perspectiva preliminar, que no se actualiza dicha figura jurídica, porque como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión²⁵.

En ese sentido, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, la crítica y postura del emisor del mensaje en torno a lo que, en su opinión, son acciones que se pueden atribuir tanto

²⁵ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

a gobiernos encabezados por los partidos políticos quejosos en administraciones pasadas, como a quienes, a su decir, participan de manera indirecta en la Coalición de la que forman parte los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática.

Ahora bien, es oportuno señalar que si bien, las partes quejasas señalan que las aseveraciones contenidas en el material denunciado, en su caso, pudieran dirigirse a demeritar a la alianza electoral de la que forman parte, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que el sentido de expresiones como “invirtieron miles de millones de pesos mintiendo que era un “peligro para México”, para después robarse la elección”; “En 2012 orquestaron una nueva guerra sucia y compraron la Presidencia”; “Él ha sido un gran beneficiario de contratos millonarios en los gobiernos corruptos neoliberales”, y “Ellos son el movimiento que dice sí a la corrupción, sí a la impunidad, sí a la pobreza”, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de crítica dura que constituye el posicionamiento del emisor del mensaje acerca de temas que son de su interés destacar, de cara a la elección del próximo seis de junio del año en curso, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Esto es, para el emisor del mensaje, quienes hoy forman parte de la Coalición Electoral en la que participan los partidos políticos denunciados, tuvieron una participación, en elecciones anteriores, que afectó a la ciudadanía; aspectos que, bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable del material analizado, en torno a temas públicos y de interés general, como son es la participación de los partidos y los ciudadanos en los temas electorales, aspectos que deben estar bajo el mayor escrutinio posible, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

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-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

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 *calumniosas*.

Al respecto, es de subrayarse que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior:

Para la Sala Superior, la interpretación a que arribó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral debió ponderar que en el mensaje televisivo en el que decretó la medida cautelar, no existe imputación específica dirigida a una persona en concreto, en tanto, se trata de una secuencia de caricaturas orientadas a un posicionamiento del Partido Acción Nacional sobre el desempeño de las autoridades en el Estado de Chihuahua.

*Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, **impide llegar a una conclusión unívoca**, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.*

Al respecto, también dicha Sala Superior, ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de la alianza entre los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Revolucionario Institucional, así como distintos acontecimientos de procesos electorales pasados vistos desde la perspectiva del emisor del mensaje, no está prohibida a los partidos políticos, **sin que se advierta alguna frase que de forma unívoca impliquen una imputación específica de hecho o delito falso a los partidos políticos quejosos de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones críticas y vehementes, mismas que están amparadas en la libertad de expresión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

En efecto, conforme al criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia al resolver el SUP-REP-89/2017, **las opiniones están permitidas, aunque resulten fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.**

En este sentido, este órgano colegiado considera que el video denunciado contiene una serie de señalamientos o crítica dura sobre estrategias de comunicación política durante procesos electorales anteriores, que son calificadas por el emisor del mensaje como “guerra sucia”, sin que ello implique, se insiste, la imputación directa y sin ambigüedades de un delito a alguno de los partidos quejosos.

Por otra parte, se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con real malicia (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al video objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para suspender la difusión del promocional denunciado pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, como son los las estrategias político – electorales de partidos políticos opositores que denomina “guerra sucia”, sin que ello se traduzca en la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro del video, máxime que el mismo se difunde a través de redes sociales, que tiene un ámbito reforzado de protección, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en el material denunciado, constituyen frases amparadas en la libertad de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

APARICIÓN DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL EN EL MATERIAL DENUNCIADO.

Como se estableció previamente, el Partido de la Revolución Democrática denunció también que, en el material denunciado se utiliza de manera indebida el nombre e imagen del Titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, esta autoridad considera que, al igual que en los apartados anteriores, la medida cautelar solicitada deviene improcedente, conforme con los siguientes razonamientos.

En principio, como se ha establecido en los apartados de análisis previos, el material denunciado debe clasificarse como propaganda política, de contenido genérico, orientada a difundir ideas, acciones, y propuestas (o contrastes) de un partido político, que forma parte del debate público sobre temas de interés general o relevantes en el sistema democrático, que permite el intercambio de información para la participación de la ciudadanía en los temas del país y que, por tanto, no se advierte, en su contenido, elemento alguno para estimar que su difusión contravenga la norma electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

Ahora bien, desde una óptica preliminar, tampoco se advierte que, la aparición de imágenes o referencias a quien hoy ocupa el cargo de Titular del Ejecutivo Federal, en el material denunciado constituya una conducta reprochable en sede cautelar, por dos razones fundamentales:

En primer lugar, porque la aparición del Presidente de la República no es central, preponderante o desproporcionada, ni se contienen elementos para resaltar, de forma indebida, su nombre, voz o imagen.

En efecto, del análisis al material denunciado no se advierte una sola imagen en la que dicho servidor público aparezca de manera clara y evidente; aparece sí, la imagen de un promocional antiguo, en la que se aprecia una imagen (con sombrero), de quien parece ser el ahora Presidente de la República, pero está casi eliminada por una frase que aparece encima; del mismo modo, si bien se escucha una mención a “Andrés Manuel” y se lee “AMLO” y “López Obrador”, todo ello se entiende como parte del mensaje que se busca transmitir, siendo que, en momento alguno, se escucha su voz o se destaca su nombre o imagen de forma y en grado tal que se pudiera considerar, en sede cautelar, una utilización indebida del nombre e imagen.

Lo anterior, es congruente con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral²⁶, en el sentido de que la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, Base I y III, Apartado A y 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución, permite sostener que la propaganda de los partidos políticos no puede incluir **de manera preponderante el nombre, la imagen o la voz de algún servidor público, porque se desvirtuaría el objeto de la misma**. En consecuencia, cuando de un análisis preliminar se advierta que la propaganda de los partidos políticos contenga elementos que identifiquen a un servidor público **con la probable promoción de su persona** bajo la apariencia del buen derecho resulta procedente la adopción de las medidas cautelares correspondientes, **situación que no ocurre en el caso bajo estudio**.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que la aparición del referido servidor público no es contraria a derecho —más aún cuando se está en presencia de un material que se difunde en internet y redes sociales, cuya difusión

²⁶ Este criterio está contenido en la Tesis XXXVIII/2015, de rubro MEDIDAS CAUTELARES. LA PROBABLE PROMOCIÓN PERSONALIZADA DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN LA PROPAGANDA DE PARTIDOS POLÍTICOS ES SUFICIENTE PARA SU ADOPCIÓN.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

goza, se insiste, de una protección a la libertad de expresión reforzada; de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

TUTELA PREVENTIVA

Por último, respecto a la solicitud de que, bajo la figura de tutela preventiva, se ordene al partido político denunciado y a su dirigente nacional, se abstengan de difundir contenidos como el que aquí se analiza, resulta igualmente **improcedente**, pues desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, el material objeto de denuncia es considerado como genérico, sin que se adviertan elementos de calumnia o de uso indebido de la imagen de un servidor público, como se ha razonado, de tal suerte que su difusión no actualiza una evidente ilegalidad.

En efecto, 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.

Por tanto, conforme con los fundamentos normativos establecidos previamente respecto de la razón de ser de las medidas cautelares, en específico por lo que se refiere al concepto 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 el caso, del análisis preliminar que se lleva a cabo para la emisión de la presente determinación, se concluye, bajo la apariencia del buen derecho, que no se está en presencia de conductas que menoscaben o puedan hacer irreparable el derecho materia de la decisión final; por ello es que resulta improcedente el dictado de la medida cautelar también desde el enfoque de tutela preventiva.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior²⁷ 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.

²⁷ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, respecto del material analizado en el considerando **CUARTO** y de conformidad con los argumentos esgrimidos en ese mismo apartado.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión 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 Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el quince de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral, Doctora Adriana



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-13/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

**Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/18/PEF/34/2021
Y SU ACUMULADO**

Margarita Favela Herrera 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**

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN