



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL DE RADIO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021.

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

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

I. Denuncia.¹ El veinte de enero de dos mil veintiuno, MORENA, a través de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, presentó escrito por el que denunció, esencialmente:

- El pautado del spot de radio denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2**”, identificado con la clave **RA00060-21**, programado para su difusión a nivel nacional en la etapa de precampaña del proceso electoral federal que se encuentra en curso; promocional que, en concepto del quejoso, no constituye un mensaje dirigido a la militancia del instituto político denunciado, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidaturas, sino un acto anticipado de campaña que tiene por objeto desalentar la simpatía del electorado por el partido quejoso, que además calumnia a MORENA, afectando la equidad en la contienda comicial.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del material denunciado.

II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.² El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**. Asimismo, se admitió a trámite, se

¹ Visible a páginas 01-45 del expediente

² Visible a páginas 46-52 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia del mismo en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido.³

Además, se ordenó la glosa del reporte de vigencia del promocional.⁴

Finalmente, se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el **uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña, además de propaganda calumniosa**, por parte de un partido político nacional, derivado de la difusión de un promocional de radio, pautado para el período de precampañas en el proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,⁵ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

³ Visible a páginas 54-56 y su anexo a 63 del expediente

⁴ Visible a páginas 57-62 del expediente

⁵ Consulta disponible en la dirección electrónica:
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso denunció al Partido Acción Nacional en esencia, por haber pautado el spot de radio denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2**”, identificado con la clave **RA00060-21**, programado para su difusión a nivel nacional en la etapa de precampaña del proceso electoral federal que se encuentra en curso, promocional que, en su concepto, no constituye un mensaje dirigido a la militancia del instituto político denunciado, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidatos, sino un acto anticipado de campaña que tiene por objeto desalentar la simpatía del electorado por el partido quejoso, que además calumnia a MORENA, afectando la equidad en la contienda comicial.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **Técnica** consistente en el audio del promocional radio denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2**”, identificado con la clave **RA00060-21**, pautado para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se encuentra en desarrollo.

2. **Documental pública**, consistente en la certificación de la existencia del spot pautado por el denunciado en el portal de este Instituto.

3. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.

4. **La instrumental de actuaciones.**

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional de radio denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2**”, identificado con la clave **RA00060-21**, pautado por el Partido Acción Nacional para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se desarrolla, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado (versión radio), del que se advierte la información siguiente:

**Promocional CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2
Actor Político: PAN. Tipo de periodo: Precampaña Federal**

No	Folio	Versión	Entidad	Primera transmisión	*Última transmisión
1	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	AGUASCALIENTES	14/01/2021	27/01/2021
2	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	BAJA CALIFORNIA	14/01/2021	27/01/2021
3	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	BAJA CALIFORNIA SUR	14/01/2021	27/01/2021
4	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	CAMPECHE	14/01/2021	27/01/2021
5	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	COAHUILA	14/01/2021	27/01/2021
6	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	COLIMA	14/01/2021	27/01/2021
7	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	CHIAPAS	14/01/2021	21/01/2021
8	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	CHIAPAS	22/01/2021	27/01/2021
9	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	CHIHUAHUA	14/01/2021	27/01/2021
10	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	CIUDAD DE MEXICO	14/01/2021	25/01/2021
11	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	DURANGO	14/01/2021	27/01/2021
12	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	GUANAJUATO	14/01/2021	27/01/2021
13	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	GUERRERO	14/01/2021	27/01/2021
14	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	HIDALGO	14/01/2021	27/01/2021
15	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	JALISCO	14/01/2021	27/01/2021
16	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	MEXICO	14/01/2021	25/01/2021
17	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	MEXICO	26/01/2021	27/01/2021
18	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	MEXICO	26/01/2021	27/01/2021
19	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	MICHOACAN	14/01/2021	27/01/2021
20	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	MORELOS	14/01/2021	27/01/2021
21	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	NAYARIT	14/01/2021	27/01/2021
22	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	NUEVO LEON	14/01/2021	27/01/2021
23	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	OAXACA	14/01/2021	27/01/2021
24	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	PUEBLA	14/01/2021	27/01/2021
25	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	QUERETARO	14/01/2021	27/01/2021
26	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	QUINTANA ROO	14/01/2021	27/01/2021
27	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	SAN LUIS POTOSI	14/01/2021	27/01/2021
28	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	SINALOA	14/01/2021	27/01/2021
29	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	SONORA	14/01/2021	23/01/2021
30	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	SONORA	24/01/2021	27/01/2021
31	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	TABASCO	14/01/2021	27/01/2021
32	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	TAMAULIPAS	14/01/2021	27/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021

No	Folio	Versión	Entidad	Primera transmisión	*Última transmisión
33	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	TLAXCALA	14/01/2021	27/01/2021
34	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	VERACRUZ	14/01/2021	27/01/2021
35	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	YUCATAN	14/01/2021	27/01/2021
36	RA00060-21	PRE_FED_CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2	ZACATECAS	14/01/2021	27/01/2021

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Se tiene por acreditada la existencia del promocional de radio denominado **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2”**, identificado con la clave **RA00060-21**, pautado por el Partido Acción Nacional para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se desarrolla.
- El promocional denunciado, respecto de la etapa de precampaña federal en las diversas entidades federativas, tiene una vigencia entre el catorce y el veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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.**⁶

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.

⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Contenido del material denunciado

“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2” RA00060-21
<p>Voz masculina: Primeros meses del 2019. Los asesinatos han aumentado significativamente con relación del año pasado.</p> <p>Voz masculina: La cifra de fallecimientos por COVID superó la cifra catastrófica.</p> <p>Voz masculina: Con Morena México pasó de estar mal a estar peor.</p> <p>Voz masculina: Cifra récord en el mundo de muertes por COVID.</p> <p>Voz masculina: Empresas cerrando y dejando el país.</p> <p>Voz femenina: Inseguridad descontrolada.</p> <p>Voz masculina: Llegó la hora de corregir esto.</p> <p>Voz femenina: Habla Marko Cortés, Presidente Nacional del PAN</p> <p>Voz Marko Cortés: México necesita una visión moderna e innovadora. Cambiemos hacia el futuro. Únete a Acción por México.</p> <p>Voz masculina: Partido Acción Nacional.</p> <p>Voz femenina: Propaganda dirigida a militantes del PAN.</p>

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

- El spot inicia con una comparativa sobre el tema de homicidios, los cuales, según el emisor, tuvieron un aumento con relación a dos mil diecinueve y dos mil veinte y continúa diciendo que se superó la *cifra catastrófica* de fallecimientos por COVID.
- Continúa con una mención al partido denunciante al referir *Con Morena México pasó de estar mal a estar peor*; para continuar con una serie de frases relacionadas con diversos problemas sociales que aquejan al país como las muertes por COVID, el desempleo, el cierre de empresas y la inseguridad.
- Posteriormente, se anuncia al dirigente nacional del partido político denunciado quien emite enunciados sobre una visión diferente y un cambio en el futuro y que la sociedad se debe unir a lo que el emisor llama “acción por México”.
- En el spot se alude con claridad al PAN.
- El material culmina con la frase que dicho mensaje es dirigido para la militancia del Partido Acción Nacional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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

III. MARCO JURÍDICO

ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

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, la Base II del propio precepto constitucional señala, que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatos/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.



De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que, en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidatas 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. Asimismo, dicha disposición señala que las candidaturas independientes y los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como las precandidatas y precandidatos; candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley General de Partidos Políticos y 247, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

CLASIFICACIÓN DE LA PROPAGANDA

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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

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

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

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

[esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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 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-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021

correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.

Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas; precisando que dentro de cada proceso electoral local los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en el citado Reglamento.

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

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

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

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas; debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquellos ciudadanos con derecho a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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.

...
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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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:⁷

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.

⁷ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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

En el mismo sentido, es importante no perder de vista que los artículos 6° y 7°, 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 constituye un discurso especialmente protegido.⁸ 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.

⁸ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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”**.⁹

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.

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.**

⁹ 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-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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 humanos¹⁰ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹¹

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 política¹².

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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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 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 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.

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 expresión¹³.

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.
- 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 - electoral¹⁴, 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**

¹³ 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

¹⁴ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”



realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)¹⁵, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁶.

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 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.



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 emisión.¹⁷

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 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 fondo.¹⁸

¹⁷ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹⁸ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



IV. CASO CONCRETO

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE LA PAUTA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por cuanto hace a lo aducido por el partido político respecto de que el promocional denunciado podría constituir un uso indebido de la pauta y, en consecuencia, posibles 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 Tercera Sesión Extraordinaria Urgente, de carácter privado, celebrada el ocho de enero de dos mil veintiuno, emitió el acuerdo ACQyD-INE-6/2021, en el que consideró que el promocional **“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHE”**, cuyo contenido es similar al que ahora se denuncia, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustaba a la pauta de precampaña, **al resultar de carácter genérico, no electoral**; ya que, desde una óptica preliminar, consideró que el spot y, concretamente, las frases y elementos que lo componían eran de naturaleza política, en tanto que difundía la ideología y posicionamiento político del partido emisor.

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-14/2021.

Bajo este escenario, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera oportuno y conforme a derecho, sostener su postura, respecto de la clasificación de propaganda genérica, adoptada en el acuerdo ACQyD-INE-6/2021, como tamiz para analizar el promocional objeto de estudio en el presente acuerdo, ya que guarda estrecha relación y gran similitud con el estudiado en el referido acuerdo como se advierte a continuación:

“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHE” RV00988-20 [versión radio]	“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2” RA00060-21
Voz masculina: La estrategia de seguridad no ha dado resultados Voz masculina: Fallecimientos por COVID superó la cifra catastrófica	Voz masculina: Primeros meses del 2019. Los asesinatos han aumentado significativamente con relación del año pasado. Voz masculina: La cifra de fallecimientos por COVID superó la cifra catastrófica.



“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHE” RV00988-20 [versión radio]	“CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2” RA00060-21
<p>Voz masculina: Con Morena México pasó de estar mal a estar peor. Voz masculina: Cifra récord en el mundo de muertes por COVID Voz masculina: Empresas cerrando y dejando el país Voz femenina: Inseguridad descontrolada. Voz masculina: Llegó la hora de corregir esto. Voz femenina: Habla Marko Cortés, Presidente Nacional del PAN</p> <p>Voz Marko Cortés: México necesita una visión moderna e innovadora. ¡Piensa azul! Cambiemos hacia el futuro. Únete a Acción por México.</p> <p>Voz masculina: Partido Acción Nacional</p> <p>Voz femenina: Propaganda dirigida a militantes del PAN para la precampaña de diputados federales</p>	<p>Voz masculina: Con Morena México pasó de estar mal a estar peor. Voz masculina: Cifra récord en el mundo de muertes por COVID. Voz masculina: Empresas cerrando y dejando el país. Voz femenina: Inseguridad descontrolada. Voz masculina: Llegó la hora de corregir esto. Voz femenina: Habla Marko Cortés, Presidente Nacional del PAN</p> <p>Voz Marko Cortés: México necesita una visión moderna e innovadora. Cambiemos hacia el futuro. Únete a Acción por México.</p> <p>Voz masculina: Partido Acción Nacional.</p> <p>Voz femenina: Propaganda dirigida a militantes del PAN.</p>

Como se advierte, tanto en el spot “CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHE”, mismo que ya fue objeto de pronunciamiento por esta Comisión de Quejas y Denuncias, como en el material que fue denunciado en el expediente en el que se emite pronunciamiento, se hace referencia a diversos problemas sociales que vive el país, se hace mención al partido político denunciante y se identifica al emisor del mensaje.

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el spot **es de naturaleza política y de contenido genérico**, por lo que no existe base para ordenar la suspensión de su difusión en radio, toda vez que, 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 problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional de acceso a radio y televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

Asimismo, como se precisó en el Acuerdo ACQyD-6/2021, si bien es cierto, que el promocional contiene una frase que hace referencia explícita al partido quejoso al referir *Con Morena México pasó de estar mal a estar peor*; lo es también que del análisis integral del mensaje, en el contexto del debate público actual, se tiene que las razones en que se basa el discurso del promocional, no se relacionan de manera directa con el partido político quejoso, sino con los problemas sociales que actualmente aquejan al país, como lo es la salud, seguridad y economía, y que con la visión del partido emisor del mensaje se puede cambiar esa situación.

En efecto, si bien es cierto que el spot contiene una referencia explícita a MORENA, lo es también que en su conjunto las afirmaciones que dan contexto a dicho sustantivo se refieren a temas que han sido objeto de análisis y discusión públicos, como los ya precisados, cuestiones que no corresponden a un partido político, sino en todo caso, a los órganos del estado, incluso si éstos emanaron de aquél.

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

Así, del contenido del promocional, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, al realizar posicionamientos críticos respecto a otras fuerzas políticas, ni que con su difusión en la pauta de precampaña se violente el modelo de comunicación política, 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.

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas**; incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁹, **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de**

¹⁹ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática, finalidad que asigna la Norma Fundamental a los partidos políticos, como el denunciado, que fue quien pautó el spot bajo estudio, como se aprecia de su artículo 41, Base I, párrafo 2.

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

Así, desde una óptica preliminar, se considera que los spots denunciados 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, acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En este sentido, no se colman a plenitud 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 los promocionales denunciados fueron difundidos dentro de la pauta correspondiente al Partido Acción Nacional, por lo que es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y los promocionales están pautados para ser difundidos, entre otras, en la etapa de precampañas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, es de naturaleza política y de índole genérica, **que no contiene expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**

Y si bien es cierto, el denunciante hace alusión a que la frase “Únete a Acción por México” podría constituir un llamado para votar por determinada fuerza política, lo cierto es que, de la misma no se advierte una solicitud de apoyo clara, manifiesta y unívoca al partido político denunciado, cuya denominación es diferente a la frase ahí expresada.

En el mismo sentido, no pasa por alto que MORENA refiere que *durante los treinta segundos que dura el mencionado spot, el mensaje que se advierte es un llamado expreso al voto en contra de MORENA, por lo que constituye un acto anticipado de campaña.*

Al respecto, es importante no perder de vista que, conforme a la Jurisprudencia 4/2018, de rubro *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*, emitida por la Sala Superior, citada incluso por el propio inconforme, para que se configure un acto anticipado de precampaña o campaña, las expresiones bajo análisis deben ser “...*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*”.

En este sentido, a juicio de este órgano colegiado, el contenido **explícito y directo** del promocional bajo análisis, constituye —como ya se puso de relieve— una opinión crítica sobre los resultados de diversas políticas públicas, en materias como el empleo, la seguridad pública y la salubridad general cuestiones que son de interés público, lo que requiere un segundo o tercer paso inferencial que, en algún caso, pudiese afectar la percepción pública, más que del partido político, de los órganos de gobierno emanados del mismo, de manera que, contrario a lo afirmado por el denunciante, las expresiones contenidas en el spot, **desde una perspectiva preliminar**, no se erigen como “...*un llamado expreso al voto en contra de MORENA*”, elemento necesario para la configuración de tipo que reclama.



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

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.²⁰

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, o dentro de ellos, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, **con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**²¹

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 insuficientes 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.

De igual suerte, la referida Sala, al resolver el expediente SUP-REP-12/2021, determinó que *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, 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*

²⁰ Véase SUP-REP-18/2016

²¹ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



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, como lo es el manejo de la crisis sanitaria y económica por la que atraviesa el país o problemas de inseguridad, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

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.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado²² que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

Sobre lo anterior, la misma Sala Superior, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.²³ Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación,²⁴ ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos.²⁵

²² Ver SUP-REP-146/2017

²³ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

²⁴ 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

²⁵ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica vertida por el Partido Acción Nacional, respecto de diversas situaciones sociales y sobre el actuar de gobiernos emanados de MORENA.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

Este criterio también se encuentra en el SUP-REP-89/2017, SUP-REP114/2018 y SUP-REP-235-2018, en los que la Sala Superior sostuvo que en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias al resolver los acuerdos ACQyD-INE-5/2021, ACQyD-INE-6/2021, ACQyD-INE-10/2021, ACQyD-INE-11/2021, confirmados por la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-10/2021, ACQyD-INE-14/2021, SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-15/2021; así como en los Acuerdos ACQyD-INE-1/2021 y ACQyD-INE-8/2021.

CALUMNIA

Ahora bien, MORENA refiere que, el promocional materia de queja, además de no ajustarse a la naturaleza y contenidos que debe caracterizar a la propaganda de precampaña, configuran propaganda calumniosa.

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. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.²⁶

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 es en torno a lo que, en su opinión, provoca la actual gestión de gobierno.

Ahora bien, es oportuno señalar que si bien, la parte quejosa señala que las aseveraciones contenidas en los promocionales denunciados, en su caso, pudieran dirigirse a demeritar a MORENA ante la ciudadanía, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que el sentido de las expresiones *Primeros meses del 2019. Los asesinatos han aumentado significativamente con relación del año pasado y La cifra de fallecimientos por COVID superó la cifra catastrófica*, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que constituyen manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor del mensaje del contexto o situación

²⁶ 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-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

actual en nuestro país, 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, los problemas sociales a los que hace mención en su mensaje, pueden derivarse de acciones realizadas por el actual gobierno, emanado de la fuerza política denunciante, bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, como son, precisamente, los resultados de acciones de gobierno, 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 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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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 diversas opciones políticas, resaltado problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje estuvieron presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos.

Además, debe hacerse notar que, en el promocional lo que se advierte es un comparativo (desde la óptica del partido emisor), a partir del cual se pretende dar el mensaje a la ciudadanía de que, la forma en que se manejan los problemas sociales en el país, actualmente es *peor* a cómo eran manejados por gobiernos anteriores emanados de distintos partidos políticos al actor, lo cual, se considera que se trata de una valoración que emite el emisor del mensaje respecto de acciones u omisiones que realiza el actual gobierno, siendo un hecho público y notorio que la persona que lo encabeza fue postulado por el denunciante, sin que se desprenda la imputación directa de un hecho ilícito, que pudiera constituir, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, calumnia.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior, debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al promocional 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 resultados de gobiernos anteriores en materia de política económica, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots por esta razón, 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.

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

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-16/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/26/PEF/42/2021**

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 **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto del promocional denominado “**CAMBIEMOS HACIA EL FUTURO BOLICHEV2**”, identificado con la clave **RA00060-21**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintidós de enero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN