



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

**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, ATRIBUIBLE AL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021.**

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

## ANTECEDENTES

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>1</sup> El veintidós de enero de dos mil veintiuno se recibió en la Oficialía de Partes Común de este Instituto, escrito de queja signado por el Diputado Federal Sergio Carlos Gutiérrez Luna, en su carácter de representante propietario del partido político MORENA, ante el Consejo General de este Instituto, a través del cual, en esencia, denunció que el partido político Movimiento Ciudadano pautó, para difusión en tiempos del Estado el promocional denominado “CAMBIOS”, con número de folios **RV00066-21** (Televisión) y **RA00107-21** (radio), cuyo contenido, a decir de MORENA, no se relaciona con el periodo de precampaña en el que se difunde y, además, contiene manifestaciones calumniosas, que denigran a las instituciones y que se traduce en un acto anticipado de campaña.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene el inmediato retiro de los materiales denunciados.

**II. REGISTRO, DESECHAMIENTO POR CUANTO HACE A DENIGRACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** El veintitrés de enero del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia; se ordenó su registro con la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021**, admitiéndose a trámite la denuncia y reservando el emplazamiento de las partes.

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1 al 54 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

Cabe precisar que se desechó parcialmente la queja, por cuanto hace a la conducta de denigración denunciada por MORENA, en tanto que dicho tipo, ya no constituye una violación en materia electoral.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral; asimismo, se instruyó la glosa de los reportes de vigencia del promocional de radio y televisión materia del presente pronunciamiento.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, 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 la difusión de propaganda con contenido calumnioso y actos anticipados de campaña, en radio y televisión, por parte de un partido político nacional, a través de material pautado para el período de precampañas en el proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>2</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

<sup>2</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

### HECHOS DENUNCIADOS

- Como se ha expuesto, el partido político MORENA denunció al partido político Movimiento Ciudadano, en esencia, por la supuesta vulneración al principio de equidad de la contienda electoral, derivado de la difusión del promocional denominado "CAMBIOS", con número de folios **RV00066-21** (Televisión) y **RA00107-21** (radio), cuyo contenido, a decir de MORENA, no se relaciona con el periodo de precampaña en el que se difunde y, además, contiene manifestaciones calumniosas y se traduce en un acto anticipado de campaña.

### PRUEBAS

#### I. Ofrecidas por el partido político MORENA

1. **Prueba técnica**, consistente en el audio-video del promocional identificado como "CAMBIOS", 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;
3. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.
4. **La instrumental de actuaciones.**

#### II. Recabadas por la autoridad.

- ❖ **Acta circunstanciada**, instrumentada el veintitrés de enero de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales identificados como "CAMBIOS", con número de folios **RV00066-21** (Televisión) y **RA00107-21** (radio), pautado por el partido político Movimiento Ciudadano para la etapa de precampañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021 que actualmente se desarrolla.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

- ❖ **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales denunciados, del que se advierte la información siguiente:

Promocional “CAMBIOS”, folio **RV00066-21** (Televisión)

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00066-21	CAMBIOS	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
2	MC	RV00066-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
3	MC	RV00066-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	22/01/2021
4	MC	RV00066-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
5	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CAMPECHE	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
6	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CAMPECHE	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
7	MC	RV00066-21	CAMBIOS	COAHUILA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
8	MC	RV00066-21	CAMBIOS	COAHUILA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2021	27/01/2021
9	MC	RV00066-21	CAMBIOS	COLIMA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
10	MC	RV00066-21	CAMBIOS	COLIMA	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
11	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	21/01/2021
12	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2021	24/01/2021
13	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	22/01/2021	27/01/2021
14	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
15	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
16	MC	RV00066-21	CAMBIOS	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
17	MC	RV00066-21	CAMBIOS	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
18	MC	RV00066-21	CAMBIOS	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
19	MC	RV00066-21	CAMBIOS	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
20	MC	RV00066-21	CAMBIOS	GUERRERO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
21	MC	RV00066-21	CAMBIOS	GUERRERO	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
22	MC	RV00066-21	CAMBIOS	HIDALGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
23	MC	RV00066-21	CAMBIOS	HIDALGO	PRECAMPAÑA LOCAL	23/01/2021	27/01/2021
24	MC	RV00066-21	CAMBIOS	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
25	MC	RV00066-21	CAMBIOS	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
26	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	25/01/2021
27	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	26/01/2021	27/01/2021
28	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	26/01/2021	27/01/2021
29	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	26/01/2021	27/01/2021
30	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	26/01/2021	27/01/2021
31	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MICHOACAN	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
32	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MICHOACAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
33	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MORELOS	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
34	MC	RV00066-21	CAMBIOS	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
35	MC	RV00066-21	CAMBIOS	NAYARIT	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
36	MC	RV00066-21	CAMBIOS	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
37	MC	RV00066-21	CAMBIOS	OAXACA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
38	MC	RV00066-21	CAMBIOS	OAXACA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
39	MC	RV00066-21	CAMBIOS	PUEBLA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

40	MC	RV00066-21	CAMBIOS	QUERETARO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
41	MC	RV00066-21	CAMBIOS	QUERETARO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
42	MC	RV00066-21	CAMBIOS	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
43	MC	RV00066-21	CAMBIOS	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
44	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
45	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SAN LUIS POTOSI	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
46	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SINALOA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
47	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SINALOA	PRECAMPAÑA LOCAL	23/01/2021	27/01/2021
48	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	23/01/2021
49	MC	RV00066-21	CAMBIOS	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	24/01/2021	27/01/2021
50	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TABASCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
51	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TABASCO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
52	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021

53	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
54	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TLAXCALA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
55	MC	RV00066-21	CAMBIOS	TLAXCALA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
56	MC	RV00066-21	CAMBIOS	VERACRUZ	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
57	MC	RV00066-21	CAMBIOS	ZACATECAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
58	MC	RV00066-21	CAMBIOS	ZACATECAS	PRECAMPAÑA LOCAL	23/01/2021	27/01/2021

\*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

Promocional "CAMBIOS", folio RA00107-21 (radio)

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00107-21	CAMBIOS	AGUASCALIENTES	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
2	MC	RA00107-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
3	MC	RA00107-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
4	MC	RA00107-21	CAMBIOS	BAJA CALIFORNIA SUR	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	22/01/2021
5	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CAMPECHE	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
6	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CAMPECHE	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
7	MC	RA00107-21	CAMBIOS	COAHUILA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
8	MC	RA00107-21	CAMBIOS	COAHUILA	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2021	27/01/2021
9	MC	RA00107-21	CAMBIOS	COLIMA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
10	MC	RA00107-21	CAMBIOS	COLIMA	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
11	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	21/01/2021
12	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	22/01/2021	27/01/2021

13	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CHIAPAS	PRECAMPAÑA LOCAL	22/01/2021	26/01/2021
14	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
15	MC	RA00107-21	CAMBIOS	CHIHUAHUA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
16	MC	RA00107-21	CAMBIOS	DURANGO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
17	MC	RA00107-21	CAMBIOS	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
18	MC	RA00107-21	CAMBIOS	GUANAJUATO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
19	MC	RA00107-21	CAMBIOS	GUERRERO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
20	MC	RA00107-21	CAMBIOS	GUERRERO	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
21	MC	RA00107-21	CAMBIOS	HIDALGO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
22	MC	RA00107-21	CAMBIOS	HIDALGO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
23	MC	RA00107-21	CAMBIOS	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
24	MC	RA00107-21	CAMBIOS	JALISCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
25	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	25/01/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

26	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	26/01/2021	27/01/2021
27	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	26/01/2021	27/01/2021
28	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	26/01/2021	27/01/2021
29	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MEXICO	PRECAMPAÑA FEDERAL	26/01/2021	27/01/2021
30	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MICHOACAN	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
31	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MICHOACAN	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
32	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MORELOS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
33	MC	RA00107-21	CAMBIOS	MORELOS	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
34	MC	RA00107-21	CAMBIOS	NAYARIT	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
35	MC	RA00107-21	CAMBIOS	NUEVO LEON	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
36	MC	RA00107-21	CAMBIOS	OAXACA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
37	MC	RA00107-21	CAMBIOS	OAXACA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
38	MC	RA00107-21	CAMBIOS	PUEBLA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
39	MC	RA00107-21	CAMBIOS	QUERETARO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021

40	MC	RA00107-21	CAMBIOS	QUERETARO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
41	MC	RA00107-21	CAMBIOS	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
42	MC	RA00107-21	CAMBIOS	QUINTANA ROO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
43	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SAN LUIS POTOSI	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
44	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
45	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SINALOA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
46	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SINALOA	PRECAMPAÑA LOCAL	23/01/2021	27/01/2021
47	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	23/01/2021
48	MC	RA00107-21	CAMBIOS	SONORA	PRECAMPAÑA FEDERAL	24/01/2021	27/01/2021
49	MC	RA00107-21	CAMBIOS	TABASCO	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
50	MC	RA00107-21	CAMBIOS	TABASCO	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
51	MC	RA00107-21	CAMBIOS	TAMAULIPAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021

53	MC	RA00107-21	CAMBIOS	TLAXCALA	PRECAMPAÑA LOCAL	21/01/2021	27/01/2021
54	MC	RA00107-21	CAMBIOS	TLAXCALA	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
55	MC	RA00107-21	CAMBIOS	VERACRUZ	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
56	MC	RA00107-21	CAMBIOS	ZACATECAS	PRECAMPAÑA FEDERAL	21/01/2021	27/01/2021
57	MC	RA00107-21	CAMBIOS	ZACATECAS	PRECAMPAÑA LOCAL	23/01/2021	27/01/2021

\*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

- ❖ Se tiene por acreditada la existencia del promocional identificado como “CAMBIOS”, con número de folios **RV00066-21** para (Televisión) y **RA00107-21** para (radio), pautado por el partido político Movimiento Ciudadano para la etapa de precampaña federal, precampaña local e intercampaña local del Proceso Electoral concurrente 2020-2021 que actualmente se desarrolla.
- ❖ El promocional denunciado, en sus versiones de radio y televisión, se difunde actualmente y hasta el veintisiete de enero de dos mil veintiuno, en diversas entidades federativas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

- a) *Apariencia del buen derecho.*
- b) *Peligro en la demora.*
- c) *La irreparabilidad de la afectación.*
- d) *La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.*

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas, se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —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, sólo son protegibles por medidas cautelares aquellos casos en los que se acredita la temeridad o actuar indebido de quien con esa conducta ha forzado la instauración del procedimiento.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

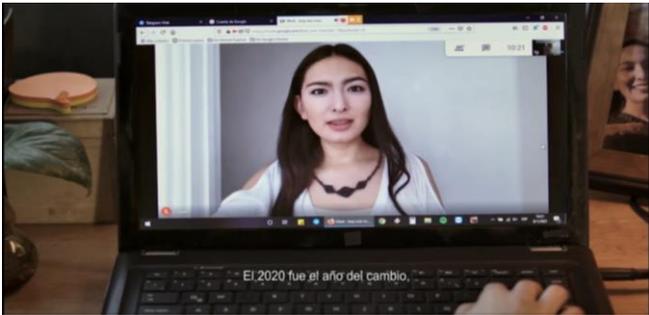
Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la presunta conculcación a alguna disposición de carácter electoral. Lo anterior, sin que se realice pronunciamiento de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

#### CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

Como se estableció previamente, el quejoso refiere que el promocional denominado "CAMBIOS", con número de folios **RV00066-21** (Televisión) y **RA00107-21** (radio), pautado por el partido político Movimiento Ciudadano, actualiza un uso indebido de la pauta, al contener propaganda de índole electoral y calumniosa, lo que podría actualizar actos anticipados de campaña, por lo que solicitó el dictado de medidas cautelares a efecto de que se suspenda la difusión del material denunciado.

Bajo este contexto, se procede a analizar el material denunciado:

##### I. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

Promocional "CAMBIOS", folio <b>RV00066-21</b> (Televisión)	
	<i>El 2020 fue el año del cambio</i>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

		<p><i>pero no del que esperábamos</i></p>
		<p><i>Cambiamos nuestra forma</i></p>
		<p><i>de estudiar, trabajar y salir</i></p>
		<p><i>Cambiamos para sobrevivir</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

		<p><i>para salir adelante</i></p>
		<p><i>En unos meses, estoy segura</i></p>
		<p><i>de que juntas vamos a cambiar</i></p>
		<p><i>a quienes hoy están tomando</i></p>
		<p><i>malas decisiones</i></p>

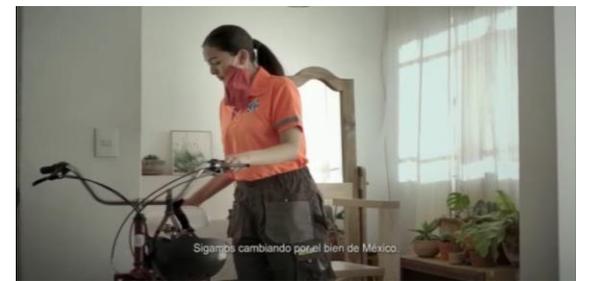


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

		<p><i>porque ellos no cambiaron</i></p>
		<p><i>se quedaron en el pasado</i></p>
		<p><i>y eso le está haciendo</i></p>
		<p><i>mucho daño al país</i></p>
		<p><i>sigamos cambiando por el bien de México</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

		<p><i>Es momento de comenzar</i></p>
		<p><i>la evolución mexicana</i></p>
		<p><i>Movimiento ciudadano</i></p>

**RA00107-21 [versión Radio]**

*Voz femenina:*

*“El 2020 fue el año del cambio, pero no del que esperábamos  
 Cambiamos nuestra forma de estudiar, trabajar y salir,  
 Cambiamos para sobrevivir, para salir adelante,  
 En unos meses, estoy segura de que juntas vamos a cambiar a quienes hoy están tomando malas decisiones  
 Porque ellos no cambiaron, se quedaron en el pasado y eso le está haciendo mucho daño al país  
 Sigamos cambiando por el bien de México  
 Es momento de comenzar la evolución mexicana.*

*(Voz en off): Movimiento Ciudadano”*

En este sentido, en el promocional denunciado se aprecia:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

1. Diversas imágenes en las que se ve una persona de género femenino, en lo que parece ser el interior de una habitación; en la secuencia, se observa que esa persona realiza diversas actividades, siempre en ese mismo entorno, al tiempo que se lee (en el contenido audiovisual) y se escucha (en ambas versiones) una serie de reflexiones, se entiende relacionadas con la situación actual, en nuestro país (dado que se alude a México), pudiendo inferirse que las reflexiones se relacionan con la problemática derivada del confinamiento.
2. El promocional en análisis contiene expresiones como *“El 2020 fue el año del cambio, pero no del que esperábamos”*; *“En unos meses, estoy segura de que juntas vamos a cambiar a quienes hoy están tomando malas decisiones”* y *“Porque ellos no cambiaron, se quedaron en el pasado y eso le está haciendo mucho daño al país”*, que podrían considerarse como expresiones críticas pero sin que se advierta, de manera clara y directa, un destinatario de las mismas.
3. En el cierre del promocional se identifica, en voz e imagen (en su caso), al partido político emisor del promocional (Movimiento Ciudadano).

## II. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-19/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

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

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

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;
- b) **La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;**
- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-19/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021**

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

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

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

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

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

Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de mérito señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-19/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021**

determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan; por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

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

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

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

### **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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

**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.

**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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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:<sup>3</sup>

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;*
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;*
- c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.*

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

**ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA**

---

<sup>3</sup> SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

**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 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

**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.<sup>4</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E**

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

## INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”.<sup>5</sup>

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.**

---

<sup>5</sup> 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-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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 interamericanas de derechos humanos<sup>6</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>7</sup>

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 política<sup>8</sup>.

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 expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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-19/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>9</sup>.

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 - electoral<sup>10</sup>, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

<sup>9</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

<sup>10</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**<sup>11</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>12</sup>.

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

---

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>13</sup>.

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**

---

<sup>13</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

**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<sup>14</sup>.

### III. 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 lo que se refiere a la manifestación de MORENA, en el sentido de que, el contenido del material denunciado podría constituir un uso indebido de la pauta y, en consecuencia, 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, debe hacerse notar que, 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.<sup>15</sup>

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**<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

<sup>15</sup> Véase SUP-REP-18/2016

<sup>16</sup> Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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 considerado<sup>17</sup> 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.**

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

Así, puede sostenerse válidamente que, del contenido del promocional, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, pues de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, dicho material contiene reflexiones o manifestaciones relacionadas con la problemática que se vive en el país, a partir de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 y el confinamiento derivado de la misma, y que si bien de su contenido podrían desprenderse, como lo refiere el denunciante, posicionamientos que podrían ser interpretados como críticas para algún nivel gubernamental u otras fuerzas políticas, lo cierto es que son temas que han sido objeto de análisis y discursos públicos en el ámbito del debate político en nuestro país, aspectos que desde un análisis preliminar puede concluirse que son cuestionables por sí mismos y no corresponden a un partido político, sino en todo caso, a los órganos del estado, incluso si estos emanaron de aquél.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que los spots denunciados y, concretamente, las frases y elementos que lo componen son de naturaleza política y de índole genérica, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca

---

<sup>17</sup> Ver SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, 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), en su doble dimensión; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

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.<sup>18</sup>

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.**<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Véase SUP-REP-18/2016

<sup>19</sup> Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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, 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 Federación<sup>20</sup>, **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

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

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que el material objeto de denuncia es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la pauta de precampaña, al resultar de carácter genérico.

---

<sup>20</sup> Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

Esto es así, porque del contenido de los promocionales, 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.

Luego entonces, 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 y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

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

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 están presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

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

*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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

*la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.*

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

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

Lo anterior, es coincidente también con lo determinado por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SRE-PSC-118/2016, en el que, al analizar un promocional de características similares al denunciado en el presente asunto, expuso que la validez de los promocionales genéricos consiste en que **contienen una estrategia de contraste entre diversas opciones políticas, lo que enriquece el debate político, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, y que en todo caso, los partidos políticos pueden refutar y deliberar sobre estas manifestaciones.**

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

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues a partir de los elementos que obran en autos, resulta posible concluir que se trata de materiales que se difunden en la pauta en radio y televisión del partido político Movimiento Ciudadano, por lo que se trata de 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 se desarrolla específicamente la etapa de precampañas del mismo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

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 frases de crítica sobre la forma en que se ejerció el poder, resulta insuficiente para considerar que una propaganda actualiza actos anticipados de campaña, porque para ello se requiere un llamado expreso a votar por una determinada fuerza política.

En consecuencia, se puede afirmar que la propaganda que difunden los partidos políticos, puede incluir válidamente mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas<sup>21</sup> así sea mediante el contraste de propuestas, acciones o hasta historia de esa fuerza política y los demás participantes de las contiendas electorales.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado<sup>22</sup> 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.

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<sup>23</sup>. Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación<sup>24</sup>, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos

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

<sup>22</sup> Ver SUP-REP-146/2017

<sup>23</sup> SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

<sup>24</sup> 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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<sup>25</sup>.

Finalmente, debe tenerse en cuenta, el criterio sostenido por la señalada autoridad jurisdiccional, al resolver (veintiuno de enero de dos mil veintiuno), el expediente SUP-REP-17/2021, sentencia en la que, en la parte que interesa, se establece lo siguiente:

*...esta Sala Superior ha sostenido en diversos asuntos, que **resultan válidas las críticas a opciones políticas opuestas dentro de la propaganda política, sin que ello constituya un posible acto anticipado de campaña...**  
Énfasis añadido.*

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 con temas de interés general, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura (eventualmente crítica) vertida por el partido político Movimiento Ciudadano, respecto de la problemática relacionada con la pandemia ocasionada por el COVID-19 y sus consecuencias, y que podría referirse, como lo señala el denunciante, a políticas públicas establecidas y operadas por gobiernos emanados de este instituto político, sin que ello, como se ha precisado, constituya una conducta contraria a la norma, por lo menos desde la perspectiva preliminar desde la que se analiza aquí; de ahí la improcedencia de la medida cautelar.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias al resolver los acuerdos ACQyD-INE-1/2021, ACQyD-INE-5/2021, ACQyD-INE-6/2021, ACQyD-INE-8/2021, 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-6/2021, SUP-REP-10/2021, SUP-REP-12/2021, SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-15/2021; así como en los Acuerdos ACQyD-INE-14/2021, ACQyD-INE-16/2021 y ACQyD-INE-17/2021.

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

## CALUMNIA

Como se estableció previamente, el partido político MORENA refiere que, además de no ajustarse a la naturaleza y contenidos que deben caracterizar la propaganda de precampaña, el material denunciado incluye expresiones que le calumnian.

Al respecto, este órgano colegiado considera, desde una perspectiva preliminar, que no se actualiza dicha figura jurídica, porque como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>26</sup>.

En ese sentido, del análisis preliminar que se lleva a cabo, al contenido del promocional de radio y televisión, para la emisión de la presente determinación, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos.

En efecto, el promocional denunciado contiene manifestaciones o reflexiones que pueden ser relacionadas o vinculadas con la problemática o las nuevas circunstancias que se viven a partir del confinamiento derivado de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19; y si bien dentro de tales expresiones se señala que *“2020 fue el año del cambio, pero no el que esperábamos”* y que *“en unos meses... vamos a cambiar a quienes hoy están tomando malas decisiones”* y *“ellos no cambiaron, se quedaron en el pasado y eso le está haciendo mucho daño al país”*; de las mismas no se desprende, de manera evidente ni directa, mención hacia servidor público o nivel de gobierno alguno.

Ahora bien, en el caso de que, del contenido denunciado pudiera inferirse como lo señala el quejoso, que existe una crítica hacia la actual administración federal, ello no implica, en modo alguno, que expresiones como las ya señaladas,

<sup>26</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

podrían constituir la imputación de calumnia hacia la autoridad o persona alguna; ello, pues como se ha sostenido, calumnia es la imputación de hechos o delitos falsos, lo cual, bajo la apariencia del buen derecho, no se lleva a cabo en los materiales de radio y televisión cuyo contenido se insertó previamente.

En efecto, esta autoridad considera que, aún en el supuesto de que, como se señala en la queja, las expresiones *“2020 fue el año del cambio, pero no el que esperábamos”*; *“en unos meses... vamos a cambiar a quienes hoy están tomando malas decisiones”* y *“ellos no cambiaron, se quedaron en el pasado y eso le está haciendo mucho daño al país”*, se dirijan hacia autoridad o nivel de gobierno en específico, tales menciones no resultan suficientes para que, en sede cautelar, se arribe a la conclusión que de las mismas se desprenda la imputación a persona determinada, de algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, tales expresiones, constituirían únicamente crítica dura que se emite a manera de posicionamiento del emisor del mensaje acerca de temas que son de su interés destacar, máxime que tampoco refiere de manera concreta un proceso electoral o la fecha del próximo seis de junio; por todo ello, se considera que las frases en análisis, y el contenido del promocional en su conjunto, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Esto es, para el emisor del mensaje, *algunas personas han tomado malas decisiones; esas personas no cambiaron, se quedaron en el pasado y le están haciendo mucho daño al país, y en unos meses [quienes emiten el mensaje, se entiende, van a] cambiar a quienes toman esas malas decisiones*, aspectos que, bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable del material analizado, en torno a un tema público y de interés general, como serían los cambios o adaptaciones derivados de la pandemia y el confinamiento y expresiones de crítica que, (llevadas al extremo que plantea el denunciante) podrían eventualmente relacionarse con autoridades o gobiernos, y a su actuar frente a dicha problemática pero, en todo caso, si se tratase de actuación de servidores públicos, no debe perderse de vista que son actos que deben estar bajo el mayor escrutinio posible, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos por los 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 con relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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 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, de existir una opinión crítica hacia el gobierno (federal, se entiende, dados los planteamientos de la queja) en el spot analizado, la conclusión debe ser que la misma no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso o a la administración emanada de éste, de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que están amparadas en la libertad de expresión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

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

En este sentido, este órgano colegiado considera que el promocional denunciado contiene una serie de señalamientos que, si bien al seguir los razonamientos del denunciante podrían definirse como una crítica hacia el gobierno, ello no implica, se insiste, la imputación directa y sin ambigüedades de un delito a alguno, que, de existir, implicaría la existencia de la calumnia y la necesidad del dictado de la medida cautelar.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al spot de radio y televisión objeto de la 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 sería la problemática relacionada con los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, sin que ello se traduzca en la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de dicho material, 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.

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

#### **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/31/PEF/46/2021

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por MORENA, respecto del promocional identificado como “**CAMBIOS**”, con número de folios **RV00066-21** para (Televisión) y **RA00107-21** para (radio), en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

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

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

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**