



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MOVIMIENTO CIUDADANO, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y CALUMNIA, ATRIBUIBLES A MORENA, POR LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021.**

Ciudad de México, a cinco de febrero de dos mil veintiuno.

## **ANTECEDENTES**

**I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.**<sup>1</sup> El cuatro de febrero de dos mil veintiuno, Movimiento Ciudadano presentó queja en contra de MORENA por la difusión de spots en radio y televisión identificados, respectivamente, con las claves RA00862-20 y RV00717-20, pautados para su difusión en el Estado de Jalisco en la etapa de precampaña del proceso electoral local que se encuentra en curso.

Según el quejoso, dichos spots constituyen un uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y calumnia, toda vez que, en lugar de divulgar un mensaje dirigido a su militancia, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidatos, el denunciado emite un mensaje en el que se alude con claridad a la fracción parlamentaria de MORENA, en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, lo que podría quebrantar la equidad en la contienda electoral, al permitir la exposición de las diputadas y diputados federales que puedan buscar su reelección; se calumnia con hechos falsos al Gobernador de Jalisco y se configuran actos anticipados 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, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIA DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR.** En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia; se ordenó su registro con la clave de

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 01 a 33 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

expediente **UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021**, admitiéndose a trámite y reservando el emplazamiento de las partes.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia de dichos promocionales en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, la verificación de su contenido; la glosa de los reportes de vigencia del promocional en ambas versiones, así como la inspección a la página de internet del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, a fin de constatar las fechas que comprende el período de precampaña local.

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 el **uso indebido de la pauta, actos anticipados de campaña y calumnia** por parte de MORENA, derivado de la difusión de los spots de radio y televisión denunciados, los cuales fueron programados para su difusión en el estado de Jalisco en la etapa de precampaña del proceso electoral local que se encuentra en curso en dicha entidad, lo cual podría actualizar las hipótesis previstas en el artículo 470, párrafo 1, inciso a), b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

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**

<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-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS**

**HECHOS DENUNCIADOS**

Como se ha expuesto, Movimiento Ciudadano denuncia, en esencia, la difusión de los spots pautados por MORENA, identificados con las claves **RV00717-20** y **RA00862-20**, programados para su difusión en la etapa de precampaña del proceso electoral local que se encuentra en curso en el estado de Jalisco.

En concepto del quejoso, con dichos promocionales se actualiza el uso indebido de la pauta que le corresponde al denunciado, actos anticipados de campaña y calumnia, toda vez que, en lugar de divulgar un mensaje dirigido a su militancia, en el contexto del procedimiento interno de selección de candidatos, el denunciado emite un mensaje que identifica a la fracción parlamentaria de MORENA, en la Cámara de Diputados en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, lo cual transgrede el principio de equidad en la contienda, porque posicionan indebidamente al partido denunciado y a las diputadas y diputados federales que aspiren a la reelección; se calumnia con hechos falsos al Gobernador de Jalisco; y se configuran actos anticipados de campaña.

**PRUEBAS**

I. Ofrecidas por Movimiento Ciudadano

1. **Documental pública**, consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, del material denunciado, así como de los impactos que tendría el mismo.
2. **Instrumental de actuaciones**
3. **Presuncional en su doble aspecto legal y humana**

II. Recabadas por la autoridad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

- Acta circunstanciada**, instrumentada el cuatro de febrero de dos mil veintiuno, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales identificados con las claves **RA00862-20** y **RV00717-20**, pautados por MORENA, programados para su difusión en el estado de Jalisco en la etapa de precampaña del proceso electoral local que se encuentra en curso.
- Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los promocionales con folios RA00862-20 y RV00717-20 en sus versiones para radio y televisión, respectivamente del que se advierte la información siguiente:



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN

SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



#### REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 01/02/2021 al 04/02/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 04/02/2021 15:43:41

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00862-20	JALISCO	JALISCO	ORDINARIO	18/12/2020	22/12/2020
2	MORENA	RA00862-20	JALISCO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/01/2021	31/01/2021
3	MORENA	RA00862-20	JALISCO	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	01/02/2021	10/02/2021
4	MORENA	RV00717-20	JALISCO TV	JALISCO	ORDINARIO	18/12/2020	20/12/2020
5	MORENA	RV00717-20	JALISCO TV	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/01/2021	31/01/2021
6	MORENA	RV00717-20	JALISCO TV	JALISCO	PRECAMPAÑA LOCAL	01/02/2021	10/02/2021

- Inspección** al sitio web del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, de la que se obtuvo el CALENDARIO INTEGRAL DEL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTES 2020-2021, documento en el cual consta que la etapa de precampaña en el proceso electoral local, transcurre del cuatro de enero al doce de febrero de dos mil veintiuno.

### CONCLUSIONES PRELIMINARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

- ✓ Los promocionales identificados como “JALISCO TV”, con folio RV00717-20, transmitido por televisión; y “JALISCO”, con folio RA00862-20, difundido en radio, fueron pautados por MORENA para la etapa de precampañas del Proceso Electoral local 2020-2021, en el estado de Jalisco, concurrente con el proceso comicial federal.
- ✓ Los promocionales indicados fueron pautados para su transmisión en radio y televisión, del 14 de enero al 10 de febrero del año en curso, con relación al periodo de precampañas locales.
- ✓ En el spot, en sus dos versiones, se hace mención de que se emite tanto por MORENA como por sus diputadas y diputados; precisando que, en el caso del spot de televisión se señala a los integrantes de la LXIV Legislatura.

### **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* —aparencia 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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

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

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

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

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

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

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.**

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

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

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

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

##### **MATERIAL DENUNCIADO**

<p><i>Promocional para televisión "Jalisco TV" folio RV00717-20 Imágenes representativas</i></p>
--



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

<p>¿SABÍAS QUE EL ACTUAL GOBERNADOR ES QUIEN MÁS HA</p> <p>es quien más ha endeudado a Jalisco?</p>	<p>2 AÑOS PIDIÓ CRÉDITOS POR MÁS DE</p> <p>de 22 mil millones de pesos</p>
<p>AHORA EXIGE GOBIERNO FEDERAL LE DE MÁS DINERO</p> <p>No entiende que los tiempos ya cambiaron</p>	<p>GOBIERNO morena</p> <p>y que el gobierno de MORENA</p>
<p>ESTUDIANTES PERSONAS MAYORES</p> <p>a estudiantes, personas mayores,</p>	<p>ESTUDIANTES CON DISCAPACIDAD</p> <p>con discapacidad y proyectos como la línea 3.</p>
<p>PROYECTOS COMO LA LÍNEA 3</p> <p>MORENA es la esperanza de México.</p>	<p>DIPUTADAS Y DIPUTADOS morena LXIV LEGISLATURA</p>

**Texto**

**Voz masculina en off.**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*¿Sabías que el actual Gobernador es quien más ha endeudado a Jalisco? En solo 2 años, pidió créditos por más de veintidós mil millones de pesos, y si eso fuera poco, ahora exige que el Gobierno Federal le dé más dinero. No entiende que los tiempos ya cambiaron y que el gobierno de MORENA entrega los recursos directo al pueblo: a estudiantes, personas mayores, con discapacidad y proyectos como la línea 3. MORENA es la esperanza de México. Diputados MORENA.*

**Promocional para Radio  
"Jalisco" folio RA00862-20**

**Audio**

**Voz masculina en off.**

*¿Sabías que el actual Gobernador es quien más ha endeudado a Jalisco? En solo 2 años, pidió créditos por más de veintidós mil millones de pesos, y si eso fuera poco, ahora exige que el Gobierno Federal le dé más dinero. No entiende que los tiempos ya cambiaron y que el gobierno de MORENA entrega los recursos directo al pueblo: a estudiantes, personas mayores, con discapacidad y proyectos como la línea 3. MORENA es la esperanza de México. Diputados MORENA.*

1. En la versión para televisión, se aprecia:
  - a. Títulos y subtítulos que siguen el discurso audible en el mensaje;
  - b. La imagen de una persona adulta del sexo masculino, con parte de la cara oculta tras una franja de color naranja, aparentemente Enrique Alfaro Ramírez, Gobernador actual del estado de Jalisco, a quien se refieren los posicionamientos vertidos en el spot;
  - c. Se realizan afirmaciones en torno a temas de interés general, como que la deuda pública de la referida entidad federativa se ha incrementado bajo la administración del referido servidor público; la entrega de apoyos de manera directa a la población, por parte del gobierno de MORENA; los sectores beneficiarios de distintos programas sociales; asimismo, se alude a la realización de proyectos como la llamada "Línea 3", en probable referencia a la dicha línea del sistema de transporte colectivo de la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

- d. En las escenas finales, se aprecia, mientras la voz en off continúa el discurso, la leyenda “MORENA, la esperanza de México” y acto seguido, la leyenda “Diputadas y Diputados MORENA, LXIV Legislatura”;
2. En la versión para radio, el discurso es de contenido idéntico al que se percibe en el de televisión.

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

## I. CALUMNIA

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o con conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>3</sup>.

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

- a) **Objetivo:** consistente en la imputación de hechos o delitos falsos.
- b) **Subjetivo:** que la imputación referida sea realizada a sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, si bien 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>4</sup>, también ha delineado algunas limitaciones a este derecho.

En efecto, 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>5</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>6</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 o delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

---

<sup>3</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>4</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

<sup>5</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>6</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-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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

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

En este sentido, para establecer la “gravedad del impacto en el proceso electoral”, debe valorarse la imputación del hecho o delito falso en función del contenido y el contexto de la difusión a fin de determinar el grado de afectación en el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

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

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>7</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.**

---

<sup>7</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo<sup>8</sup>.

### **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

---

<sup>8</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

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

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>9</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**

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**".<sup>10</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 con 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 pueda resultar chocante, ofensivo o perturbador para la persona u órgano que es objeto de la crítica**, 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.

---

<sup>10</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-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericana de derechos humanos<sup>11</sup> **han enfatizado la necesidad de garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**<sup>12</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>13</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,**

---

<sup>11</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>12</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>13</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-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**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.

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, erigiéndose la libre manifestación de las ideas, como un derecho fundamental y base 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

### CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que el spot no constituye un acto de calumnia, en virtud de que no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral, sino la referencia a temas en torno a cuestiones públicas y la crítica relacionada con un servidor público y su gestión.

En efecto, el análisis preliminar de los materiales objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por vehemente, molesta, incómoda o perturbadora que parezca al quejoso, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto al manejo de las finanzas públicas estatales y, por otra, parte, cuestiones y actos que, desde su perspectiva, ha realizado de manera adecuada o positiva MORENA.

Así es, el promocional, en ambas versiones, contiene frases, expresiones e imágenes (en el caso del material televisivo) que hacen referencia explícita al Titular del Poder Ejecutivo del estado de Jalisco y del mismo se dice que “...es quien más ha endeudado a Jalisco” y que “*En solo 2 años, pidió créditos por más de veintidós mil millones de pesos*”; así como que dicho servidor público “...No entiende que los tiempos ya cambiaron” por lo cual es incorrecto que exija “...que el Gobierno Federal le dé más dinero”. Expresiones que, en principio, constituyen la perspectiva u opinión del emisor del mensaje, en torno a temas públicos.

En este estado de cosas, desde una óptica preliminar, se considera que los materiales denunciados, concretamente las frases y elementos que lo componen, constituyen el punto de vista particular del emisor de los mismos y su opinión o crítica, respecto del manejo de las finanzas públicas estatales en Jalisco, de lo que se sigue que no existe base evidente para considerar que se está en presencia de la imputación de hechos o delitos falsos que amerite y justifique el dictado de medidas cautelares.

Esta conclusión preliminar es consonante con el marco jurídico establecido previamente y, especialmente, con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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, a través de la Jurisprudencia 31/2016, de rubro *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS*, que la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales, al seno de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado; y que **el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, por lo que la crítica desinhibida, abierta, vigorosa se puede dar, incluso, respecto al ejercicio de cargos públicos**, al amparo de los artículos 6º y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; y 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, cabe recordar que los límites a la libertad de expresión se encuentran **en la difusión de información relacionada con actividades ilícitas**, sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, en atención a la carga negativa que, sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas, desvirtuando la finalidad de 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, en 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>14</sup>

Asimismo, la Sala Superior ha considerado<sup>15</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**

<sup>14</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=31/2016&tpoBusqueda=A&sWord=calumnia>

<sup>15</sup> Ver SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**expresión**, al generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada<sup>16</sup>.

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 decidir con libertad el contenido que difundirán por medio de los promocionales de radio y televisión que les corresponden, para alentar el debate democrático.<sup>17</sup>

En este sentido, para esta Comisión de Quejas y Denuncias, bajo la apariencia del buen derecho y desde una perspectiva preliminar, si en el promocional se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto del manejo de las finanzas públicas del Gobernador de Jalisco, entonces no constituyen la imputación de un delito ni de hechos falsos, sino la expresión de opiniones particulares respecto de la eficiencia y eficacia de las estrategias de gobierno, de manera que, aun cuando pudieran resultar severas, no constituyen propaganda calumniosa, de ahí lo **IMPROCEDENTE** de la medida cautelar solicitada.

## II. USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y QUEBRANTAMIENTO DEL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA

### 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, además, 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

<sup>16</sup> SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

<sup>17</sup> Véase SUP-REP-18/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-26/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021**

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 a los partidos políticos que cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetarán su financiamiento 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 o candidatas 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, en principio, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

### **Clasificación de la propaganda**

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-26/2021**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021**

electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

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

En este sentido, es válido concluir 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.

### **Distribución de la pauta, en proceso electorales concurrentes**

Establecidas las premisas fundamentales en torno al acceso de los partidos políticos a los tiempos en radio y televisión que administra el Instituto Nacional Electoral, es oportuno precisar que, en el caso de los procesos electorales concurrentes, en los cuales coincida la jornada electoral federal con la





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

correspondiente a una entidad federativa, el artículo 41 de la Constitución General, citado con anterioridad, prevé que el tiempo asignado al proceso local de cada entidad federativa, estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A, Base III, del propio artículo 41

En el mismo sentido, cabe destacar lo preceptuado en torno al tema por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se ilustra enseguida:

**Artículo 165.**

*1. Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto tendrá a su disposición cuarenta y ocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión.*

**Artículo 168.**

...

*4. Cada partido decidirá libremente la asignación, por tipo de precampaña, de los mensajes que le correspondan, **incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente con el federal.** Los partidos deberán informar oportunamente al Instituto sus decisiones al respecto, a fin de que este disponga lo conducente.*

**Artículo 170.**

...

*2. Los mensajes de campaña de los partidos políticos serán transmitidos de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

*3. En las entidades federativas con elección local cuya jornada comicial sea coincidente con la federal, **el Instituto realizará los ajustes necesarios a lo establecido en el párrafo anterior, considerando el tiempo disponible una vez descontado el que se asignará para las campañas locales en esas entidades.***

**Artículo 173.**

*1. En las entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del tiempo total establecido en el párrafo 1 del artículo 169 de esta Ley, el Instituto, por conducto de los Organismos Públicos Locales, destinará para las campañas locales de los partidos políticos y los candidatos independientes quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*2. El tiempo a que se refiere el párrafo 1 anterior será utilizado para la difusión de mensajes de acuerdo a la pauta que apruebe, a propuesta del Organismo Público Local que corresponda, el Comité de Radio y Televisión del Instituto.*

*3. Para la distribución entre los partidos políticos del tiempo establecido en el párrafo 1 de este artículo, convertido a número de mensajes, las autoridades electorales locales aplicarán, en lo conducente, las reglas establecidas en el artículo 167 de esta Ley.*

...

**Artículo 174.**

***1. Cada partido decidirá la asignación, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local, de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.***

Con base en lo anterior, se puede afirmar que los partidos políticos nacionales, así como los candidatos independientes, tienen derecho al uso de los medios de comunicación social, conforme a lo siguiente:

- ✓ Este Instituto es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, tanto para las elecciones a nivel federal como local.
- ✓ Los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales, para lo cual, deben disponer de tiempos para promocionar a sus candidatos en las campañas electorales locales.
- ✓ Para poder ejercer el aludido derecho, los partidos políticos, por conducto de su representante, deberán entregar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los materiales que contengan sus promocionales en el que conste, entre otras, las instrucciones precisas para su difusión en los espacios correspondientes de la pauta.
- ✓ La pauta es el documento técnico en el que se distribuye el tiempo, convertido a número de mensajes, que corresponde a los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, así como a las autoridades electorales en un periodo determinado, precisando la estación de radio o canal de televisión, la hora o rango en que debe transmitirse cada mensaje.
- ✓ El material pautado por los partidos políticos debe ajustarse al tipo de elección que corresponda.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

En ese sentido, cabe recordar que la Sala Superior, al dictar sentencia en el SUP-REP-5/2018<sup>18</sup>, consideró que cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular, al precisar que, *en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales.*”

En congruencia con lo dispuesto en la Ley General citada, el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral prevé:

**Artículo 21**

***Del tiempo disponible para partidos políticos y autoridades electorales durante las precampañas federales***

*1. Durante el periodo de precampaña federal, los partidos políticos dispondrán, en conjunto, de 30 minutos diarios para la transmisión de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión que cubran la elección.*

(...)

**Artículo 37**

***De los contenidos de los mensajes***

...

*3. Los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión y, en esa medida, de la correcta distribución de los tiempos que les son asignados en las pautas aprobadas por el Comité para los Procesos Electorales Locales con Jornada Comicial coincidente con la Federal.*

**Énfasis añadido**

Así destaca de la norma reglamentaria que, tal y como establece la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en aquellas entidades federativas con procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, del total del tiempo otorgado a este Instituto —cuarenta y ocho minutos

---

<sup>18</sup> Relacionado con el acuerdo ACQyD-INE-05/2018 que declaró procedentes las medidas cautelares solicitadas por el PAN en contra de un promocional pautado por el PRI en pauta federal y local; que correspondía al proceso electoral federal 2017-2018. La Sala Regional Especializada del TEPJF al resolver el fondo del asunto, SRE-PSC-20/2018, determinó que se acreditó la infracción de uso indebido de la pauta.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

diarios en cada estación de radio y canal de televisión—, destinará para las campañas locales de los partidos políticos y los candidatos independientes, por conducto de los Organismos Públicos Locales, quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad federativa de que se trate.

Es importante mencionar que el artículo 174 de la legislación electoral otorga a cada partido el derecho de decidir la asignación de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho, entre las campañas que comprenda cada proceso electoral local.

De igual forma, resulta importante resaltar que el artículo 180, párrafo primero, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé que en ningún caso el Instituto Nacional Electoral podrá autorizar a los partidos políticos tiempo o mensajes en radio y televisión que contravengan las reglas establecidas en la propia legislación.

Acorde con ello, la Tesis de Jurisprudencia **33/2016**,<sup>19</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispone lo siguiente:

**“RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, 56, 59, 60, 61 y 63 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; se advierte que los partidos políticos tienen derecho al uso de los medios de comunicación social y a decidir sobre la difusión de promocionales en radio y televisión durante los procesos electorales, para lo cual, deben disponer de tiempos para promocionar a sus candidatos en las campañas electorales locales. En ese contexto, cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular; por tanto, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales, lo cual contravendría el principio de equidad que debe prevalecer en las contiendas electorales.”

---

<sup>19</sup> Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=33/2016&tpoBusqueda=S&sWord=33/2016>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

Lo anterior, sin que obste que en la tesis trasunta se haga referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que si bien fue abrogado, los preceptos referidos se reproducen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente, en los artículos 159, 166, 167, 168, 172 y 174.

Tampoco es obstáculo que dicha jurisprudencia refiera, en una de sus partes, a campañas electorales, dado que el marco jurídico y la finalidad del modelo de comunicación política, llevan a establecer que la propaganda de los partidos políticos, **tanto en campaña como en precampaña**, debe corresponder a la respectiva pauta -federal o local-.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar sentencia en el **SUP-REP-5/2018**,<sup>20</sup> sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

*“En ese sentido, esta Sala Superior ha considerado que cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos **deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular.**”*

*Esto es, en las pautas locales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral federal; pues de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de candidatos a cargos de elección popular del ámbito federal, en detrimento de quienes participan en comicios estatales.”*

Finalmente, es relevante precisar que el mismo órgano jurisdiccional al resolver el **SUP-REP-92/2018**,<sup>21</sup> respecto del tema que nos ocupa, señaló los elementos para estimar una probable infracción a la normativa electoral, a saber:

*i. **Es candidato a un cargo de elección popular local.** Está acreditado que Miguel Ángel Yunes Márquez compite para el cargo de Gobernador del estado de Veracruz.*

*ii. **Difusión de contenido relacionado con una elección distinta.** Si bien será materia del fondo pronunciarse sobre si los promocionales efectivamente pueden ser considerados como una promoción de la candidatura de Miguel Ángel Yunes Márquez, en un análisis preliminar propio de las medidas cautelares, resulta suficiente que aparezca el nombre, la voz y la imagen de ese candidato, tal como acontece en el caso concreto.*

<sup>20</sup> Consultable en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0005-2018.pdf)

<sup>21</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/REP/SUP-REP-00092-2018.htm>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*iii. Pautado distinto a la elección a la que compite el candidato denunciado. Está acreditado que los promocionales bajo análisis fueron pautados para la elección federal, mientras que el sujeto denunciado compite para un cargo de elección a nivel local.*

Lo anterior, fue tomado en consideración, de igual forma, al resolver el SUP-REP-98/2018.

Esto es, lo relevante para el caso es que no se puede utilizar la pauta federal para la promoción de candidaturas o partidos en una elección local, ni viceversa.

En consecuencia, la correcta interpretación de la legislación referida, así como los criterios del Tribunal Electoral y de esta autoridad electoral nacional sobre el tema, llevan a establecer que la prohibición apuntada (utilizar un tipo de pauta en una elección diferente a la que corresponde) es **salvaguardar el principio de equidad en la contienda**, a fin de evitar que un precandidato, candidato, **partido político** o coalición se aproveche indebidamente del tiempo en radio y televisión del Estado a través de una sobreexposición o mediante propaganda que tenga como finalidad específica y preponderante cuestionar o confrontar una candidatura, partido o coalición diversa, dentro de una pauta distinta a la prevista legalmente.

Lo anterior, significa que los materiales que se cuestionen, deberán ser valorados en cada caso concreto, atendiendo a su integralidad y contexto, a fin de determinar si su contenido central, frases y elementos son válidos por corresponder al tipo de pautado en el que se emiten, o bien, rebasan los límites y finalidades de la pauta a la que pertenecen.

### **Normativa emitida por el Consejo General, respecto a la elección consecutiva**

En principio, cabe recordar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, se reformó, entre otros preceptos el artículo 59 de la Ley Fundamental, para dejar sentado que los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, pueden ser electos de forma consecutiva, hasta dos veces los primeros y hasta cuatro los segundos, precisando que, en todo caso, la postulación sólo podrá realizarla el partido que los postuló en primer lugar o, en su caso, alguno de los que integró la coalición respectiva, excepción hecha de aquellos legisladores que renunciaron a su militancia antes de cumplir la primera mitad del período para el que fueron electos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

En el mismo sentido, destaca que en el proceso electoral federal que se encuentra en curso, será el primero en el que se podrá aplicar la medida referida, respecto de las diputaciones federales que serán los cargos objeto de renovación.

Con lo anterior en mente, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG635/2020, ...*POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS SOBRE ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTACIONES POR AMBOS PRINCIPIOS PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2020-2021,*

En este contexto, los Lineamientos referidos, de observancia general y obligatoria para los partidos políticos nacionales, las diputadas y diputados que accedieron al cargo mediante una postulación partidista que opten por la elección consecutiva establecieron, las reglas a las que habrán de sujetarse los legisladores que aspiren a una elección consecutiva, como se aprecia enseguida.

...

*Artículo 4. Las diputadas y diputados que opten por la elección consecutiva en el Proceso Electoral Federal 2020-2021 podrán permanecer en el cargo.*

*Las y los diputados que busquen ser electos de manera consecutiva y que permanezcan en el cargo:*

*a) No podrán dejar de acudir a las sesiones o reuniones del órgano legislativo por realizar actos de campaña;*

*b) No podrán utilizar recursos públicos, ya sean humanos, materiales o económicos que les correspondan para el ejercicio de su encargo con fines electorales; y*

*c) Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo; y*

*Las y los diputados que busquen ser electos de manera consecutiva y no se hayan separado del cargo, deberán contar en todo momento con todos los recursos públicos que le sean inherentes al cargo, debiendo aplicar dichos recursos con apego a lo establecido en los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional.*

*Además de lo anterior, las legisladoras y legisladores que buscan ser electos de manera consecutiva para un segundo período deberán atender las medidas siguientes, que de manera enunciativa y no limitativa se señalan y que buscan garantizar la equidad en la contienda, respecto de precandidatas,*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*precandidatos o aspirantes que buscan ser candidatas o candidatos por primera vez o que lo han sido en períodos no inmediatos.*

*a) El artículo 238, numeral 1, inciso g) de la LGIPE señala que las y los legisladores que busquen ser electos de manera consecutiva deberán manifestar su intención y su decisión de ajustarse a las previsiones y límites establecidos por la normatividad.*

*En este tenor, deberán adjuntar a la referida carta de intención, una relación de los módulos de atención ciudadana u otras oficinas de gestión con que cuenten, indicando los domicilios, teléfonos, cuentas de correo electrónico, así como los servicios que en las mismas se proporcionan de manera permanente. Asimismo, deberán entregar una relación con los datos generales del personal de apoyo con que cuenten tanto en la Cámara de Diputados como en sus módulos u oficinas de gestión.*

*Dichos módulos podrán ser verificados por la autoridad sin aviso previo, con la finalidad de obtener información y detectar posibles actos o prácticas inusuales o irregulares.*

*b) Una vez que tenga conocimiento de las diputadas y los diputados que han manifestado su intención de buscar la elección consecutiva, el INE solicitará a los partidos políticos a cuyo Grupo Parlamentario pertenezcan las legisladoras y legisladores en ese supuesto, para que hagan llegar copia de su normatividad conforme a la cual se hacen asignaciones de recursos y subvenciones, así como la relación de asignaciones realizadas a las diputadas y los diputados que hayan manifestado intención de ser electos de manera consecutiva en el transcurso del año.*

*Aunado a lo anterior, la autoridad podrá solicitar al órgano competente de la Cámara de Diputados y Diputadas la relación de módulos y oficinas de gestión de las y los diputados, así como, en su caso, los recursos y subvenciones que se les asignan para la operación de las mismas, de manera que se tenga un medio de verificación y cotejo de la información desde la manifestación de intención.*

*c) Si se llegara a detectar que uno de los módulos de atención ciudadana reportados por las y los diputados y cotejados con la información que proporcione el órgano competente de la Cámara de Diputados y Diputadas lleva a cabo actividades que pudieran constituir irregularidades o ilícitos, la persona que tenga conocimiento de ello presentará la queja o denuncia correspondiente para que la autoridad realice la inspección atinente, se levante el Acta Circunstanciada a que haya lugar y, de ser el caso, se inicie el*





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*procedimiento respectivo, el cual podrá tener como consecuencia la negativa de registro de la precandidatura o candidatura; la cancelación del mismo, en caso de que ya se hubiera otorgado, además de que se dará vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.*

*Lo anterior, sin menoscabo de que el Módulo u Oficina de gestión podrá ser clausurado o suspendido en su funcionamiento por el período que determine la autoridad, según corresponda.*

*d) Quedará prohibido que un Módulo de atención u Oficina de gestión de una diputada o un diputado se adecue o se utilice para actividades proselitistas. Lo anterior, porque dichos inmuebles cuentan con pintas u otros medios de identificación y vinculación con la diputada o el diputado en esa calidad y así están reconocidos por la comunidad, de manera que el desarrollo o concentración de actividades proselitistas en esas instalaciones puede incidir negativamente en el electorado o generar un sesgo indebido.*

*e) Si una legisladora precandidata o un legislador precandidato decide abrir una oficina específica para su actividad proselitista, deberá informar de ello al INE, indicando la ubicación de la misma; los servicios que proporcionará, horarios de atención; fuentes de financiamiento para el sostenimiento de dichas instalaciones y el personal que laborará en dicha oficina. De esta manera se podrá cotejar la información aunado a que se contará con elementos objetivos para determinar si dichas actividades son susceptibles de realizarse con los recursos que su partido le hubiera asignado para su actividad de precampaña o, en todo caso, determinar la licitud de sus aportaciones.*

*f) La legisladora o el legislador en busca de la elección consecutiva no podrá prometer o condicionar programas sociales, servicios u otro trámite ante instancias gubernamentales ni podrá intervenir de modo alguno en facilitar u obstaculizar ningún tipo de trámite en la demarcación por la que contiende.*

*g) Las y los diputados que se encuentren en precampaña en busca de una nueva postulación deberán entregar a la autoridad competente con la periodicidad que se determine, un calendario de actividades de precampaña que tenga previstas, las cuales podrán cotejarse para verificar el desarrollo de las mismas y que no están utilizando indistintamente su calidad de diputada o diputado con la de precandidata o precandidato, aunado a que todas esas actividades deberán estar claramente identificadas con una leyenda perceptible a simple vista sobre el proceso de precampaña.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

*h) Además de las anteriores, la autoridad podrá adoptar todas aquellas acciones y medidas que estime necesarias e idóneas para la plena eficacia de su atribución de garantizar la equidad en la contienda y prevenir el uso indebido de los recursos o subvenciones y solicitar el apoyo y colaboración de otras autoridades en materia fiscal, hacendaria, financiera, de auditoría, ministerial y cualquier otra que resulte idónea para recabar información sobre las investigaciones que se lleven a cabo, para preservar la equidad en la contienda.*

De lo anterior, se puede observar que, el Consejo General, a través de los lineamientos mencionados, emitió las reglas conducentes para, entre otras cuestiones, asegurar la equidad en una contienda en la que pueden participar servidores públicos, como candidatos que no lo son.

Lo anterior es relevante en la medida en que el partido quejoso refiere resentir la violación al principio de equidad en la contienda, debido a la inclusión de referencias a diputadas y diputados adscritos a la fracción parlamentaria de MORENA, en un promocional pautado por el referido instituto político, en una elección local, cuando los mencionados servidores públicos, en caso de aspirar a la elección consecutiva, contendrán en el proceso electoral federal.

### CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **procedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, los spots materia de queja podrían actualizar un **uso indebido de la pauta**, por las razones que se precisan enseguida.

Como cuestión preliminar, se reiteran y destacan dos aspectos relevantes para el presente caso:

1. Los spots denunciados fueron pautados por MORENA, para la **etapa de precampaña** del proceso electoral local de Jalisco, actualmente en curso.
2. En ambos spots se hace referencia auditiva, clara y directa, a los **“diputados de MORENA”**, como responsables, junto con MORENA, de la emisión de los mensajes. Incluso, en el caso del spot de televisión, se inserta una imagen con la leyenda **“Diputadas y Diputados MORENA LXIV Legislatura”**, siendo que dicha legislatura corresponde a la que actualmente integra el Congreso de la Unión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

Teniendo como base los elementos señalados, se considera que el material denunciado podría constituir un uso indebido de la pauta, por lo siguiente:

Como se explicó, la normativa establece que la propaganda de precampaña debe estar dirigida a la divulgación de información relacionada con el proceso de selección interna de candidaturas de los partidos políticos, de sus documentos básicos, de estrategias para captar adeptos o, en su caso, de temas, opiniones y críticas respecto a temas generales.

En tal virtud, solamente los partidos políticos y, en su caso, sus precandidatos o precandidatas, pueden aparecer y suscribir los mensajes que corresponden a la propaganda de precampaña que se difunde en radio y televisión, sin que dichos espacios puedan utilizarse o aprovecharse por terceros que son ajenos al proceso interno de selección de candidaturas o a los mensajes genéricos a cargo, exclusivamente, del respectivo partido político.

Así, siendo los partidos políticos y las personas que pretenden obtener una candidatura, los únicos con respaldo jurídico para generar, aparecer o asumir la autoría de un mensaje o postura que se difunde ante la ciudadanía a través de los tiempos del estado, es que se concluye, en principio, que la inclusión de personas distintas a éstos, incluyendo, desde luego, servidores públicos, rompe con el modelo constitucional y legal para el uso de la pauta.

En otros términos, no existe base legal para que las y los servidores públicos usen o aprovechen los tiempos de radio y televisión asignados a los partidos políticos, para fijar posicionamientos o transmitir opiniones o críticas en el contexto de un proceso electoral.

Por tanto, el hecho de que en los promocionales que ahora se estudian se contengan elementos auditivos y visuales (esto último el caso del material televisivo), en el sentido de que los mensajes son emitidos, no solo por MORENA, sino por sus legisladoras y legisladores, puede actualizar un uso indebido de la pauta, porque ello no corresponde al tipo de contenido y finalidad de la propaganda de precampaña.

Al respecto, es necesario reiterar que, conforme al artículo 37, párrafo 3, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, los partidos políticos, coaliciones y candidatos/as independientes **son responsables del contenido de los materiales que presentan al Instituto para su difusión en radio y televisión**, de manera que las expresiones vertidas en uso de la pauta que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

corresponde a dichos entes de interés público, cuando emiten propaganda de carácter genérico, **deben reflejar las opiniones del propio partido político que las emite, y no de servidores públicos o personas distintas a éstos**, como aparentemente ocurre en este caso.

Así las cosas, desde una perspectiva preliminar, los spots denunciados no tienen cobertura jurídica, en virtud de que incluyen elementos ajenos y distintos a los que corresponden a la propaganda de precampaña y que, incluso, pudiera entenderse como una cesión de tiempos en favor de un tercero, lo cual está prohibido por nuestro orden jurídico.

En efecto, considerando que los spots denunciados no corresponden a propaganda emitida por un poder público, sino a tiempos en radio y televisión que forman parte de la prerrogativa de un partido político, la autoría o suscripción de los mismos por parte de diputadas y diputados de MORENA constituye un uso indebido de la pauta, a partir de un análisis precautorio.

Lo anterior es relevante, porque, al tratarse de propaganda de precampaña, su contenido debe ajustarse a la normativa electoral, en el sentido de contener información atinente a las contiendas internas para elegir candidaturas, a los posicionamientos o búsqueda de apoyo de las personas que pretenden obtener una candidatura al interior del partido político, o bien, a la perspectiva **del partido político**, respecto de temas generales o tópicos de interés público, y **no a la perspectiva de servidores públicos**.

A conclusión similar arribó esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir su acuerdo ACQyD-INE-114/2017 dentro del expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/172/PEF/11/2017 y sus acumulados, en el cual consideró que el partido denunciado hizo uso indebido de la pauta que le correspondía, debido a que difundió un promocional, dentro de su prerrogativa de acceso a radio y televisión, en el que se informaba sobre la labor de la Cruz Roja Mexicana en el contexto de los sismos ocurridos el siete y diecinueve de septiembre de 2017, vulnerando el modelo de comunicación política constitucional, al usar los tiempos a que tiene derecho, para fines diversos de los previstos por la normativa electoral; decisión que fue confirmada por la Sala Superior, el diez de octubre de dos mil diecisiete, al resolver el expediente SUP-REP-144/2017.

En el mismo sentido, cobra relevancia que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso citado en el párrafo que antecede, consideró que cuando los mensajes pautados por los partidos políticos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

son ajenos a la ideología, principios, valores o programas del partido político, se considera que su mensaje no es de índole político, que es lo que tiene permitido difundir acorde al artículo 41, Base III, de la Constitución General, situación que, desde una mirada cautelar, se actualiza en el caso que nos ocupa.

Por otra parte, desde una perspectiva preliminar, se considera que los spots que se analizan pueden actualizar un uso indebido de la pauta, en la medida en que se aprovecha la pauta local para promover la posible aspiración de candidaturas de una elección diversa.

En torno al tema que nos ocupa, se debe reiterar que la normativa constitucional y legal, así como los precedentes y criterios jurisprudenciales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponen que los partidos políticos tienen acceso a los tiempos de radio y televisión del Estado que administra el Instituto Nacional Electoral, misma que se encuentra sujeta a distintos límites y condiciones para que sea válida; entre otras, la relativa a que, cuando las elecciones en las entidades federativas sean concurrentes con la federal -como ocurre en el presente caso- los partidos políticos **deben usar su tiempo asignado para cada elección en particular**.

Por tanto, en las pautas federales no se pueden transmitir promocionales relacionados con el proceso electoral local, puesto que, de lo contrario, existiría un mayor posicionamiento de los institutos políticos y/o sus candidatos a nivel estatal, o viceversa, pues en tal caso, ello trastocaría el modelo de comunicación política y contravendría el principio de equidad en la contienda electoral.

Lo anterior se confirma con el criterio contenido en la jurisprudencia 33/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS TIEMPOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN DESTINARSE EXCLUSIVAMENTE A LAS ELECCIONES A QUE FUERON ASIGNADOS**, el cual se refiere, de manera total, a que, durante procesos electorales concurrentes, **no se puede difundir promocionales con contenido relacionado con un proceso electoral distinto al que le corresponde la pauta asignada**, para evitar que **se sobreexponga** una opción política en detrimento de la equidad de la contienda.

Dichas normas y criterios se orientan a cancelar la posibilidad de que las pautas sean utilizadas para una elección diversa a la que fueron asignadas, con el fin de evitar una sobreexposición al utilizar **dos pautas distintas** para exponer a una misma figura o fuerza política.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

En el caso que nos ocupa, se aprecia que, a través de la pauta que corresponde a MORENA en la etapa de precampaña del proceso electoral **local** de Jalisco, se podría difundir y posicionar a sus diputadas y diputados **federales**, si se toma en cuenta, de manera particular, que en el spot de televisión se hace referencia a las y los legisladores de la actual legislatura del Congreso de la Unión, situación que podría generar desigualdad entre las fuerzas políticas que participan en el proceso comicial federal, pues aquéllos diputados morenistas que eventualmente opten por buscar la reelección, además de la exposición que reciban como parte de la prerrogativa que corresponde al partido político en los comicios federales, habrán recibido promoción a través de la pauta local correspondiente al Estado de Jalisco, lo que configura una violación al modelo de comunicación política, a partir de un análisis preliminar, propio de las medidas cautelares.

En efecto, actualmente se encuentran en curso diversas **elecciones concurrentes** (federal y locales), entre las que se ubica la local de Jalisco, para elegir a los diputados que integrarán la LXIII legislatura local y los integrantes de los ayuntamientos del estado, por lo que los tiempos en radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos deben usarse exclusivamente a la elección a la que fueron asignados, de lo que se sigue que **no es jurídicamente válido que en la pauta local se incluyan mensajes que posicionen a sujetos que podrían intervenir en la elección intermedia federal que también se encuentra en curso**, puesto que ello puede trastocar el modelo de comunicación política y afectar la equidad en la contienda.

En este sentido, este órgano colegiado observa que los spots objeto de denuncia, hacen referencia clara y directa a personajes **con ejercicio y posible reelección en el orden federal**, mientras que fueron pautados para su difusión a nivel local, por lo que su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, puede estimarse transgresora de las normas que ordenan destinar las pautas federal y local, a la difusión de mensajes relacionados con sus respectivos ámbitos.

En este contexto, cobra vigencia lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el **SUP-REP-216/2018**,<sup>22</sup> en el cual consideró entre otras cuestiones que: ***el tiempo del Estado en radio y televisión otorgado a los institutos políticos debe usarse para la difusión de***

---

<sup>22</sup> Consulta disponible en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección electrónica: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0216-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0216-2018.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

**cada campaña federal o local correspondiente, sin que sea permisible que aparezcan elementos identificables con otros tipos de procesos comiciales.**

Derivado de lo anterior, a juicio de esta Comisión de Quejas y Denuncias, resulta **procedente** la solicitud de medidas cautelares formulada por Movimiento Ciudadano, pues **en la pauta local de Jalisco**, el partido político MORENA solicitó la difusión de materiales que posicionan a personales que pueden contender en el proceso electoral federal, lo que se justifica el dictado de medidas cautelares, a fin de evitar daños irreparables y salvaguardar la regularidad constitucional y legal del modelo de comunicación política en procesos electorales concurrentes.

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias, desde una óptica preliminar, considera que la mención de los Diputados federales de MORENA en promocionales destinados a la difusión de las condiciones en que se desarrolla el proceso interno de selección de candidatos locales, puede atentar contra la equidad en la contienda comicial federal, puesto que, como antes quedó dicho, los tiempos en que se transmiten dichos materiales **no están orientados a la difusión de opiniones sostenidas por servidores públicos, sino al cumplimiento de los fines de los partidos políticos.**

En efecto, el hecho de que, a través de la pauta correspondiente a un partido político, en el contexto de una elección local, sea difundidos planteamientos supuestamente emitidos por servidores públicos que **pueden encontrarse en el supuesto de una elección consecutiva**, podría generar la violación al principio de equidad en la contienda, al gozar las diputadas y diputados en cuestión, de mayor exposición que sus rivales, obteniendo una ventaja indebida a partir de la distorsión de las finalidades inherentes a la pauta concedida a los partidos políticos.

En relación con las conclusiones vertidas, es preciso resaltar que la procedencia de la medida cautelar no atenta contra la libertad de los partidos políticos de definir su estrategia de comunicación política, pues la posibilidad de definir la estrategia publicitaria que consideren adecuada a sus intereses, se limita intrínsecamente por las críticas formuladas en torno a las finanzas públicas estatales de Jalisco; y tampoco por los posicionamientos relacionados con el ejercicio de los recursos por el llamado *Gobierno de MORENA*, sino a la inclusión de elementos que, por su naturaleza, desvirtúan el correcto uso de la prerrogativa que corresponde al partido político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

En esta misma línea, se considera, bajo la apariencia del buen derecho, que los spots denunciados pueden inducir confusión en el electorado, en la medida en que no resulta claro si las opiniones vertidas en cada una de las versiones, contienen el punto de vista del partido político nacional MORENA, o bien, de las diputadas y los diputados de dicho instituto político, lo que atenta contra el principio de certeza, rector de los procesos electorales por mandato constitucional, en probable detrimento de la formación de un voto informado, premisa fundamental para la consecución de elecciones libres y auténticas.

En este sentido, es necesario analizar el contexto que enmarca la realización de los hechos denunciados y la solicitud de suspender su difusión, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la **Tesis XII/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. PARA RESOLVER SI DEBE DECRETARSE O NO, EL HECHO DENUNCIADO DEBE ANALIZARSE EN SÍ MISMO Y EN EL CONTEXTO EN EL QUE SE PRESENTA**, en la cual, en esencia, estableció que a efecto de cumplir con el fin de la institución cautelar, la autoridad administrativa electoral deberá analizar, realizar, además de la valoración intrínseca del contenido del promocional, **un análisis del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta**, a efecto de determinar si forma parte de una estrategia sistemática de publicidad indebida, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral.

En este orden de ideas, es insoslayable señalar que aun cuando con antelación, al analizar la probable comisión de actos anticipados de campaña, esta Comisión de Quejas y Denuncias, desde una perspectiva preliminar, consideró que los materiales objetados se refieren a temas de interés general, que se encuentran en el debate público y, por tanto no configuran actos anticipados de campaña, lo cierto es que la autoría y, por tanto, la responsabilidad acerca de los posicionamientos respectivos, resulta ambigua, pues en un primer momento ambos promocionales, se encuentran suscritos por MORENA, atento a que, en ambos materiales, resulta audible la expresión “MORENA, la esperanza de México”, cuestión que se ve robustecida, en el caso del material para televisión, con la aparición a cuadro del emblema del instituto político.

Sin embargo, un instante después, como expresión final del material, se puede escuchar “Diputados MORENA” e, igual que en el caso de la referencia al partido político, en el material audiovisual se observa la leyenda “Diputadas y Diputados MORENA LXIV Legislatura, de manera que, apreciados ambos promocionales en su contexto, conducen a estimar que posiblemente generen confusión en la audiencia respecto de la autoría o responsabilidad del mensaje.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

En este sentido, a juicio de esta Comisión de Quejas y Denuncias, es relevante que, prácticamente durante los treinta segundos que dura el promocional para televisión, se aprecia en el ángulo superior derecho una transparencia que alude a los Diputados de MORENA, siendo que el nombre y logo tipo del partido político sólo aparece por un instante previo a que aparezca el logotipo mencionado a pantalla completa, de manera que, bajo la apariencia del buen derecho, la imagen que permanece en el electorado es el de la fracción parlamentaria y no la del instituto político que pautó los materiales.

Así, el debate político debe ser librado de los elementos que introduzcan en él imprecisiones o falsedades, pues aun cuando es cierto que la libertad de expresión constituye una piedra angular de las sociedades democráticas, indispensable para la formación de la opinión pública y una condición esencial para que las colectividades —como los partidos políticos, sindicatos, sociedades científicas y culturales— y los individuos se puedan desarrollar plenamente, lo es también que dicha libertad no es absoluta ni ilimitada, pues, incluso, en el propio artículo 6 de la Norma Fundamental, señala como limitaciones a su ejercicio, que lo expresado ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros; provoque algún delito o perturbe el orden público.

A este respecto, cabe recordar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>23</sup> ha considerado que el derecho a la información está íntimamente ligado al derecho de la ciudadanía a decidir su voto razonado **a partir de una opinión pública informada**, para lo cual es necesario que la información difundida con el objeto de formar ésta, respecto de distintos temas resulte veraz y no conduzca a la confusión del electorado ni lo induzca al error, propiciando la formación de ideas que no se ajusten a la realidad.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sostuvo, al resolver el expediente SUP-RAP-54/2018 y su acumulado SUP-RAP-73/2018, que la libertad de expresión, en su vertiente colectiva, envuelve el derecho que tienen la ciudadanía en general de buscar y acceder a información veraz, a efecto de estar en posibilidad de emitir un voto informado.

Lo anterior, guarda estrecha relación con la *ratio decidendi* que subyace a las resoluciones recaídas a los recursos de apelación SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados; SUP-RAP-280/2009; y el juicio de revisión constitucional electoral

---

<sup>23</sup> Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-155/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

SUP-JRC 126/2010, en los cuales, en esencia, resolvió que se debe librar al debate de los asuntos públicos, de aquellos elementos que puedan conducir a los electores a confusión al momento de sufragar.

En este sentido, por ejemplo, los mensajes que contienen información imprecisa incierta o abiertamente falsa, no se encuentran protegidos por la libertad de expresión, lo cual resulta congruente con lo considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de 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.**

En tal virtud, toda vez que, como se ha razonado, los promocionales denunciados por Movimiento Ciudadano, bajo la apariencia del buen derecho, pueden generar confusión en el electorado respecto del emisor del mensaje, se podría suponer que otra persona o ente es el responsable de dicha información, por lo que esta Comisión considera que existe razón suficiente para arribar a la conclusión de que la medida cautelar solicitada debe declararse **procedente.**

Ahora bien, por cuanto hace al argumento del quejoso, en el sentido de que los hechos denunciados podrían actualizar una presunta realización de actos anticipados de campaña, debe señalarse que no ha lugar a acoger su pretensión, en virtud de que ello resulta ser un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto. Lo anterior, tomando en consideración que dicha infracción la denuncia en vía de consecuencia, por lo que ésta deberá ser analizada con el cúmulo de pruebas recabadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## EFFECTOS

En atención a las consideraciones vertidas, lo procedente es ordenar:

- A MORENA, para que, de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **tres horas**, a partir de la legal notificación del presente proveído, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

- A las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, que de inmediato en un plazo que no podrá exceder de **doce horas** a partir de la notificación del presente acuerdo, suspendan la difusión los promocionales denominados los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, y de igual manera, realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la autoridad electoral, lo anterior con fundamento en el artículo 65, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral.
- Al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de notificar a los concesionarios que deberán suspender la difusión de los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, y sí realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.
- 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.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de la infracción denunciada lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la **procedencia** de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto, pues de las investigaciones que en su caso se realicen para el dictado de tal determinación, pudieran obtenerse elementos adicionales a los que obran en autos en este momento.

## QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

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 impugnable 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:

### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por Movimiento Ciudadano, por cuando hace a la actualización de posibles actos anticipados de campaña y propaganda calumniosa, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **CUARTO, apartado I.**

**SEGUNDO.** Se declara **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto de los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, en términos de los argumentos vertidos en el considerando **CUARTO, apartado II.**

**TERCERO.** Se ordena a MORENA que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, de inmediato, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, apercibiéndolo que, de no hacerlo, se sustituirán con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**CUARTO.** Se instruye al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio y televisión, que deberán suspender la difusión de los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-26/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MC/CG/40/PEF/56/2021

identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.

**QUINTO.** Se vincula a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** a partir de la notificación de la presente resolución, que realice la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de evitar y, en su caso, detener la transmisión de los promocionales denominados “Jalisco” y “Jalisco TV”, identificados con las claves RA00862-20 y RV00717-20, para radio y televisión respectivamente, y de igual manera, realicen la sustitución de dichos materiales con el que indique la citada autoridad electoral.

**SEXTO.** 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.

**SÉPTIMO.** 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 Décima Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cinco de febrero 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**