



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN EN REDES SOCIALES Y LA INMINENTE TRANSMISIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021.

Ciudad de México a veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno.

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

I. DENUNCIA.¹ El veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el partido político MORENA presentó queja mediante la cual denunció al Partido Revolucionario Institucional, por la difusión de un spot de radio, televisión y redes sociales, cuyo contenido, desde su perspectiva constituye denigración y calumnia en contra del partido político que representa y no se ajusta al periodo de intercampaña del Proceso Electoral Federal que actualmente se desarrolla, por lo que podría actualizar actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta.

Derivado de lo anterior, solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del promocional denunciado.

II. REGISTRO, DESECHAMIENTO POR LO QUE HACE A DENIGRACIÓN, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, Y DILIGENCIAS PRELIMINARES.² El mismo veintitrés de febrero del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021**, se acordó el desechamiento de la

¹ Visible a páginas 1 a 61 del expediente.

² Visible a páginas 62 a 75 del expediente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

queja por lo que hace a la presunta denigración denunciada, así como su admisión por el resto de los hechos denunciados y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia del material denunciado.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.
- Requerir al Partido Revolucionario Institucional, así como a Facebook Inc. y Twitter Inc., información relacionada con la titularidad de las ligas de internet en las que presuntamente se transmiten los materiales denunciados, así como respecto a la probable contratación para ser difundidos en esas redes sociales.

III. PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. En su oportunidad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de propaganda electoral supuestamente **calumniosa**, el **uso indebido de la pauta y actos anticipados de campaña** por parte de un partido político nacional a través de spots en radio, televisión y redes sociales, pautados para el periodo de intercampañas en el actual Proceso Electoral Federal.

Sirve de sustento, la tesis de jurisprudencia **25/2010**,³ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro "**PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS**".

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso afirma que los promocionales de radio y televisión denominados **F APAGON** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, pautados por el Partido Revolucionario Institucional, son ilegales, porque, desde su perspectiva, su contenido tiene elementos negativos en contra del partido político que representa, con el ánimo de restarle preferencias electorales, los cuales según sus manifestaciones, también son difundidos en las redes sociales *Facebook* y *Twitter*, de ahí que se trate de materiales que no ajustan su contenido a la etapa de intercampaña electoral que actualmente se desarrolla, lo que podría actualizar **actos anticipados de campaña, uso indebido de la pauta y calumnia**.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

a) Documental pública, consistente en la certificación al Portal de Pautas de éste órgano nacional electoral autónomo, respecto al contenido de los

³ 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-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

promocionales denominados **F APAGÓN** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, pautados por el Partido Revolucionario Institucional, para la etapa de campaña del Proceso Electoral Federal 2020-2021, que actualmente se desarrolla.

Así como de las ligas de internet siguientes:

Facebook:

1. <https://fb.watch/3OIHpA1DfL>
2. <https://www.facebook.com/pri.coalcoman.5>
3. <https://www.facebook.com/Rjxm.Chilon/>
4. <https://www.facebook.com/PRI-Morole%C3%B3n-104657597995649/>
5. <http://www.facebook.com/PRIHuixquilucanOficial/>
6. <https://www.facebook.com/Frente-Unidad-PRI-Tonal%C3%A1-Oficial-102674741691812/>
7. <https://www.facebook.com/organizacionpricol/>
8. <https://www.facebook.com/Movimiento-PRIMx-Tecom%C3%A1n-100502681932985/>
9. <https://www.facebook.com/comPRI.Mugica>
10. <https://www.facebook.com/PRIHuatuscoVeracruz/>
11. <https://www.facebook.com/priescobedonl/>
12. <https://www.facebook.com/MT-TI%C3%A1huac-103258245111935/>
13. <https://www.facebook.com/CNOP-Gonzalez-Tamaulipas-1888634857929565/>
14. <https://www.facebook.com/PRI-Oficial-Naupan-103872571747639>
15. <https://www.facebook.com/PRICMcam>
16. <https://www.facebook.com/Por-un-M%C3%A9xico-sin-PAN-2021-112548653856933/>
17. <https://www.facebook.com/MovimientoPRI.MxMocorito>
18. <https://www.facebook.com/PRISanFcoR>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

19. <https://www.facebook.com/Comit%C3%A9-PRI-Municipal-Amozoc-2021-2024-104822284976200>
20. <https://www.facebook.com/primxanahuac>
21. <https://www.facebook.com/PRI-Tepoztl%C3%A1n-100169561901879>
22. <https://www.facebook.com/LaJuventudEsPRImero>
23. <https://www.facebook.com/reyes.heroles.77>
24. <https://www.facebook.com/Coprotur-571373533384675>

Twitter:

1. https://twitter.com/PRIdePUEBLA?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eautho
2. <https://twitter.com/priTlaxcala?lang=es>
3. https://twitter.com/CDEPRIMICH?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor
4. https://twitter.com/PRI_Nacional?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

c) La instrumental de actuaciones.

d) La presuncional legal y humana.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados y de las ligas de internet aportadas por el quejoso.⁴

⁴ Visible a páginas 87 a 113 del expediente. Anexo visible a página 114 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

2. Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE,⁵ obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo 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: 23/02/2021 al 23/02/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/02/2021 14:34:45

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
2	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
3	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
4	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
5	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA SUR	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
6	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA SUR	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
7	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CAMPECHE	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
8	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	COAHUILA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
9	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	COLIMA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
10	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	COLIMA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
11	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CHIAPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
12	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CHIAPAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
13	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CHIHUAHUA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	26/02/2021
14	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CHIHUAHUA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
15	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CIUDAD DE MEXICO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
16	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	CIUDAD DE MEXICO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
17	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	DURANGO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
18	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	DURANGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
19	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	GUANAJUATO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
20	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	GUANAJUATO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
21	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	GUERRERO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021

⁵ Visible a páginas 115 a 126 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
22	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	GUERRERO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
23	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	HIDALGO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
24	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	JALISCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
25	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	JALISCO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
26	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
27	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
28	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
29	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MICHOACAN	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
30	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MORELOS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
31	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	MORELOS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
32	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	NAYARIT	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
33	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	NAYARIT	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
34	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	NUEVO LEON	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
35	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	OAXACA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
36	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	PUEBLA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
37	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	PUEBLA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
38	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	QUERETARO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
39	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	QUERETARO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
40	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
41	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
42	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
43	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
44	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SINALOA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
45	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SINALOA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
46	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SONORA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
47	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	SONORA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
48	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TABASCO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
49	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TABASCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
50	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
51	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
52	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TLAXCALA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
53	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	TLAXCALA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
54	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	26/02/2021
55	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
56	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	YUCATAN	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
57	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	YUCATAN	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
58	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	ZACATECAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
59	PRI	RV00288-21	F APAGÓN	ZACATECAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	26/02/2021



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: 23/02/2021 al 23/02/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/02/2021 16:57:10



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
2	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
3	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
4	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
5	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA SUR	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
6	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	BAJA CALIFORNIA SUR	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
7	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	CAMPECHE	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
8	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	COAHUILA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
9	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	COLIMA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
10	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	COLIMA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
11	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	CHIAPAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
12	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	CHIAPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	03/03/2021
13	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	CHIHUAHUA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
14	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	CHIHUAHUA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	26/02/2021
15	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	DURANGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
16	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	DURANGO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
17	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	GUANAJUATO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
18	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	GUANAJUATO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
19	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	GUERRERO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
20	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	GUERRERO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
21	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	HIDALGO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
22	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	JALISCO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
23	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	JALISCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
24	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
25	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
26	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MEXICO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
27	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MICHOACAN	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
28	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MORELOS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
29	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	MORELOS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
30	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	NAYARIT	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
31	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	NAYARIT	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
32	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	NUEVO LEON	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
33	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	OAXACA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
34	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	PUEBLA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
35	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	PUEBLA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	02/03/2021
36	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	QUERETARO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
37	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	QUERETARO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
38	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	03/03/2021
39	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
40	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
41	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
42	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SINALOA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
43	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SINALOA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
44	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SONORA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
45	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	SONORA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
46	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TABASCO	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
47	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TABASCO	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
48	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
49	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	27/02/2021
50	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TLAXCALA	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
51	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	TLAXCALA	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	03/03/2021
52	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	27/02/2021
53	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	VERACRUZ	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	26/02/2021
54	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	YUCATAN	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	03/03/2021
55	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	YUCATAN	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021
56	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	ZACATECAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	25/02/2021	02/03/2021
57	PRI	RA00380-21	F APAGÓN	ZACATECAS	INTERCAMPAÑA FEDERAL	25/02/2021	03/03/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

Cabe precisar que, si bien no obran en autos las respuestas a los requerimientos formulados, pues aún no se han desahogado, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que consideró que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.⁶

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ Los promocionales denunciados, identificados como **F APAGÓN** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, se encuentran pautados por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes a la **intercampaña federal** e **intercampaña local** en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- ❖ La difusión de dichos spots en las pautas correspondientes a la etapa de intercampaña federal y local, inicia el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno y concluye entre el veintiséis de febrero y el tres de marzo de dos mil veintiuno, conforme a lo especificado en el cuadro que antecede.
- ❖ El contenido del material denunciado en su versión para televisión, actualmente se difunde en las ligas electrónicas siguientes:

⁶ SUP-REP-183/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

1. <https://www.facebook.com/pri.coalcoman.5>
2. <https://www.facebook.com/Rjxm.Chilon/>
3. <https://www.facebook.com/PRI-Morole%C3%B3n-104657597995649/>
4. <http://www.facebook.com/PRIHuixquilucanOficial/>
5. <https://www.facebook.com/Frente-Unidad-PRI-Tonal%C3%A1-Oficial-102674741691812/>
6. <https://www.facebook.com/organizacionpricol/>
7. <https://www.facebook.com/Movimiento-PRIMx-Tecom%C3%A1n-100502681932985/>
8. <https://www.facebook.com/PRIHuatuscoVeracruz/>
9. <https://www.facebook.com/priescobedonl/>
10. <https://www.facebook.com/MT-TI%C3%A1huac-103258245111935/>
11. <https://www.facebook.com/CNOP-Gonzalez-Tamaulipas-1888634857929565/>
12. <https://www.facebook.com/PRI-Oficial-Naupan-103872571747639>
13. <https://www.facebook.com/PRICMcam>
14. <https://www.facebook.com/Por-un-M%C3%A9xico-sin-PAN-2021-112548653856933/>
15. <https://www.facebook.com/MovimientoPRI.MxMocorito>
16. <https://www.facebook.com/PRISanFcoR>
17. <https://www.facebook.com/Comit%C3%A9-PRI-Municipal-Amozoc-2021-2024-104822284976200>
18. <https://www.facebook.com/primxanahuac>
19. <https://www.facebook.com/PRI-Tepoztl%C3%A1n-100169561901879>
20. <https://www.facebook.com/reyes.heroles.77>
21. <https://www.facebook.com/Coprotur-571373533384675>
22. <https://twitter.com/priTlaxcala?lang=es>
23. https://twitter.com/CDEPRIMICH?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, **solo proceden respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.***⁷

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. CUESTIÓN PREVIA

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales **F APAGÓN** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, inician su vigencia el próximo **veinticinco de febrero de dos mil veintiuno**, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, los mismos ya están alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/precampania.

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en radio y televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente difundir un material cuyo contenido es calumnioso y no corresponde a la etapa de intercampaña que actualmente se desarrolla a nivel federal, lo que, además, podría actualizar actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el quejoso, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

De igual manera, debe señalarse que, en fecha reciente, el citado órgano jurisdiccional ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-115/2018** y **SUP-REP-117/2018**.

II. MATERIALES DENUNCIADOS

RA00380-21 Radio	
<p>Voz en off hombre:</p> <p><i>Para los gobiernos del PRI los servicios básicos nunca fueron un problema.</i></p> <p><i>Nuestra prioridad, siempre ha sido atender las necesidades de las familias mexicanas.</i></p> <p><i>La incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad han marcado a los gobiernos de morena.</i></p> <p><i>No hay rumbo, no hay luz, no son la esperanza.</i></p> <p><i>Hoy morena dejó a México en completa oscuridad.</i></p> <p><i>PRI, El Partido de México.</i></p>	

RV00288-21 Televisión	
IMÁGENES REPRESENTATIVAS	AUDIO
	<p>Voz en off hombre:</p> <p><i>Para los gobiernos del PRI los servicios básicos nunca fueron un problema.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

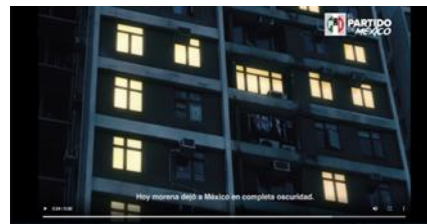
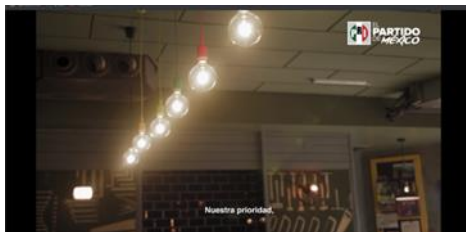
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

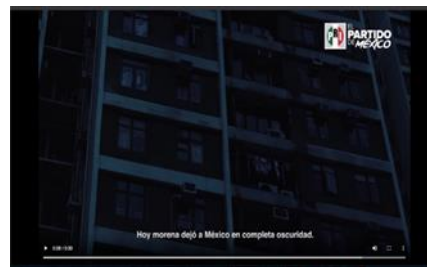
RV00288-21
Televisión



Nuestra prioridad, siempre ha sido atender las necesidades de las familias mexicanas.

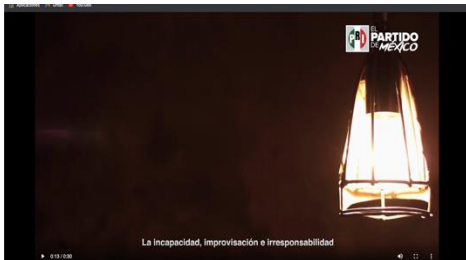


La incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad han marcado a los gobiernos de MORENA.



No hay rumbo, no hay luz, no son la esperanza.

Hoy MORENA dejó a México en completa oscuridad.



PRI, El Partido de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

Cabe precisar, que el promocional de televisión pautado por el Partido Revolucionario Institucional guarda identidad con el audio del material para radio.

Ahora bien, el promocional de televisión con duración de 30 segundos, contiene en audio una voz en *off* masculina que enuncia las frases que integran dicho material, como ha sido descrito previamente, en el que se alude a la actuación del partido político denunciado durante su gobierno, respecto de los servicios y necesidades básicas de las familias mexicanas, al señalar que siempre fue su prioridad atenderlas, y que contrario a ello, presuntamente los gobiernos de MORENA, se han caracterizado por la incapacidad, improvisación e irresponsabilidad, al no satisfacer esas necesidades, esto, en alusión al servicio público de energía eléctrica.

De ahí, las afirmaciones: *¡La incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad han marcado a los gobiernos de MORENA!, ¡No hay rumbo, no hay luz, no son la esperanza! y ¡Hoy MORENA dejó a México en completa oscuridad!*

Dicho promocional finaliza con el emblema del Partido Revolucionario Institucional acompañado de la frase: *EL PARTIDO DE MÉXICO*.

III. MARCO JURÍDICO

ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

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

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que, en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidatas y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Asimismo, dicha disposición señala que las candidaturas independientes y los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como las precandidatas y precandidatos; candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

CLASIFICACIÓN DE LA PROPAGANDA

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

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

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

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

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

- 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,**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;

- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

PROPAGANDA DE INTERCAMPAÑA

La intercampaña transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes. En este periodo, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión, repartido de forma igualitaria, **el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos⁸.**

El artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, dispone que se entiende por mensaje genérico, aquellos que tienen un carácter meramente informativo.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampaña, debe corresponder a la naturaleza de la propaganda política⁹.

⁸ Criterio que se desprende de la sentencia recaída al expediente SUP-REP-31/2016

⁹ SUP-REP-109/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

De igual suerte, el máximo órgano jurisdiccional¹⁰ ha establecido algunos derroteros para el estudio de los promocionales difundidos en intercampaña, a saber:

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
- **El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.**

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

¹⁰ Véase SUP-REP-45/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

...
IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:
 - a) **Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

Artículo 242.

2. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.
3. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

- a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹¹

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

¹¹ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los [artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); [3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales](#); y [245, del Código Electoral del Estado de México](#), permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En el mismo sentido, es importante no perder de vista que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.¹² En ese sentido, en el debate

¹² Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.¹³

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

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

¹³ 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-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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 política¹⁶.

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

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

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

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

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la

¹⁶ 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-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

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

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

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

CALUMNIA

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión¹⁷.

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral¹⁸, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los

¹⁷ 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

¹⁸ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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)**¹⁹, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión²⁰.

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

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

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

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

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las

¹⁹ 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.

²⁰ 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-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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 emisión²¹.

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

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

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

²¹ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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 fondo²².

IV. CASO CONCRETO

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE LA PAUTA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por cuanto hace a lo aducido por el partido político respecto de que los promocionales denunciados podrían constituir un uso indebido de la pauta y, en consecuencia, posibles actos anticipados de campaña, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido corresponde a propaganda genérica cuya difusión puede realizarse durante la etapa de intercampaña electoral, de conformidad con las consideraciones siguientes:

En principio, se tiene que, de conformidad con las constancias que obran en autos, los promocionales denominados **F APAGÓN** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, fueron pautados por el Partido Revolucionario Institucional para su difusión en las pautas correspondientes a la **intercampaña federal, intercampaña local** en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, en el periodo que va del veinticinco de

²² 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-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

febrero al tres de marzo de dos mil veintiuno, de manera que, su transmisión es inminente.

Asimismo, se tiene constancia que, su contenido actualmente se difunde en las ligas electrónicas siguientes:

1. <https://www.facebook.com/pri.coalcoman.5>
2. <https://www.facebook.com/Rjxm.Chilon/>
3. <https://www.facebook.com/PRI-Morole%C3%B3n-104657597995649/>
4. <http://www.facebook.com/PRIHuixquilucanOficial/>
5. <https://www.facebook.com/Frente-Unidad-PRI-Tonal%C3%A1-Oficial-102674741691812/>
6. <https://www.facebook.com/organizacionpricol/>
7. <https://www.facebook.com/Movimiento-PRIMx-Tecom%C3%A1n-100502681932985/>
8. <https://www.facebook.com/PRIHuatuscoVeracruz/>
9. <https://www.facebook.com/priescobedonl/>
10. <https://www.facebook.com/MT-TI%C3%A1huac-103258245111935/>
11. <https://www.facebook.com/CNOP-Gonzalez-Tamaulipas-1888634857929565/>
12. <https://www.facebook.com/PRI-Oficial-Naupan-103872571747639>
13. <https://www.facebook.com/PRICMcam>
14. <https://www.facebook.com/Por-un-M%C3%A9xico-sin-PAN-2021-112548653856933/>
15. <https://www.facebook.com/MovimientoPRI.MxMocorito>
16. <https://www.facebook.com/PRISanFcoR>
17. <https://www.facebook.com/Comit%C3%A9-PRI-Municipal-Amozoc-2021-2024-104822284976200>
18. <https://www.facebook.com/primxanahuac>
19. <https://www.facebook.com/PRI-Tepoztl%C3%A1n-100169561901879>
20. <https://www.facebook.com/reyes.heroles.77>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

21. <https://www.facebook.com/Coprotur-571373533384675>
22. <https://twitter.com/pritlaxcala?lang=es>
23. https://twitter.com/CDEPRIMICH?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

Ahora bien, es verdad que el promocional contiene una frase que hace referencia explícita al partido quejoso al referir *“La incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad han marcado a los gobiernos de MORENA. No hay rumbo, no hay luz, no son la esperanza. Hoy morena dejó a México en completa oscuridad”*; sin embargo, bajo la apariencia del buen derecho y del análisis integral del mensaje, en el contexto del debate público actual, se tiene que las razones en que se basa el discurso del promocional, si bien se relacionan con la necesidad de un servicio público que actualmente aqueja en una zona del país, como lo es el suministro de energía eléctrica, y que desde la visión del partido emisor del mensaje MORENA no es la esperanza para ello; lo cierto es que se trata de un tema que actualmente forma parte central del debate público de nuestro país, aspecto que, desde un análisis preliminar si bien es cuestionable por sí mismo, no corresponde en todo caso a un partido político, sino a los órganos del estado que emanaron de aquél.

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

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

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.²³

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, o dentro de ellos, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, **con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**²⁴

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, **para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias**, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas**; incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁵, **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del**

²³ Véase SUP-REP-18/2016

²⁴ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017

²⁵ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

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

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, los promocionales denunciados tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica dura válida vertida por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de un tema de relevancia social por el que atraviesa el país.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que hace el partido denunciado a la situación social, en los temas de servicios públicos que deben cubrir las necesidades básicas de la población de nuestro país y que, desde su perspectiva no ha podido ser resuelto por los gobiernos del partido político MORENA.

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

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

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

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

Este criterio también se encuentra en las sentencias dictadas a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-89/2017, SUP-REP114/2018 y SUP-REP-235-2018, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que **en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, criterio que ha sido retomado en los expedientes SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-35/2021.**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

sociedad democrática, y que en todo caso, los partidos políticos pueden refutar y deliberar sobre estas manifestaciones.

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

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues los promocionales denunciados fueron difundidos dentro de la pauta correspondiente al Partido Revolucionario Institucional, por lo que es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y los promocionales están pautados para ser difundidos, entre otras, en la etapa de intercampañas.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, es de naturaleza política y de índole genérica, **ya que, no contiene expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

propaganda actualiza actos anticipados de campaña, porque para ello se requiere un llamado expreso a votar por una determinada fuerza política.

De igual suerte, la referida Sala, al resolver el expediente SUP-REP-12/2021, determinó que *las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión, en su doble dimensión (individual y colectiva), dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.*

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

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

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

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados y afiliadas.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado²⁶ que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está protegido por el derecho de libertad de expresión.

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

Sobre lo anterior, la misma Sala Superior, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada²⁷. Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación²⁸, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos²⁹.

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar

²⁶ Ver SUP-REP-146/2017

²⁷ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

²⁸ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y Acumulados, así como el SUP-REP-31/2016

²⁹ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica vertida por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de diversos temas que se encuentran al amparo del debate público y que constituyen una crítica dura al partido político quejoso.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias al resolver los acuerdos ACQyD-INE-1/2021, ACQyD-INE-5/2021, ACQyD-INE-6/2021, ACQyD-INE-8/2021, ACQyD-INE-10/2021, ACQyD-INE-11/2021, confirmados por la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-6/2021, SUP-REP-10/2021, SUP-REP-12/2021, SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-15/2021; así como en los Acuerdos ACQyD-INE-14/2021, ACQyD-INE-16/2021 y ACQyD-INE-17/2021.

CALUMNIA

Ahora bien, el partido político MORENA refiere que, los promocionales materia de queja, además de no ajustarse a la naturaleza y contenidos que deben caracterizar a la propaganda de intercampana, configuran propaganda calumniosa.

Al respecto, este órgano colegiado considera, desde una perspectiva preliminar, que no se actualiza dicha figura jurídica, porque como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos. Esto, porque sólo así resulta



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión³⁰.

En ese sentido, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, la crítica y postura del emisor del mensaje en torno a lo que, en su opinión, el partido político quejoso no ha logrado en temas de interés general para la sociedad.

Ahora bien, es oportuno señalar que si bien, la parte quejosa señala que las aseveraciones contenidas en los promocionales denunciados, en su caso, pudieran dirigirse a demeritar al partido político MORENA ante la ciudadanía, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que el sentido de las expresiones: *La incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad han marcado a los gobiernos de morena. No hay rumbo, no hay luz, no son la esperanza. Hoy morena dejó a México en completa oscuridad*, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que constituyen manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor del mensaje del contexto o situación actual en nuestro país, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Esto es, para el emisor del mensaje, una fuerza política diversa a la suya, no ha generado resultados en temas de servicios públicos y necesidades básicas de la población mexicana; aspectos que, bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, como son la falta de energía eléctrica, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación

³⁰ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de una fuerza política, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje han marcado a los gobiernos del partido político denunciante, no está prohibida a los partidos políticos.

Además, debe hacerse notar que, en el promocional lo que se advierte es una crítica dura a partir de la cual se pretende dar el mensaje a la ciudadanía de que, el partido político MORENA se ha caracterizado por la incapacidad, la improvisación e irresponsabilidad, lo cual, se considera que se trata de una valoración que emite el partido político respecto de acciones u omisiones de ese partido político, sin que se desprenda la imputación directa de un hecho ilícito, que pudiera constituir, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, calumnia.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior, relativo a que se está en presencia de un posicionamiento crítico severo, en el que se dice que determinada fuerza política no ha dado resultados en ámbitos como el de la salud pública, la economía y la seguridad, pueden parecer reprochables; sin embargo, debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, ante una opinión crítica de una fuerza política a otra, la conclusión debe ser que la misma: no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

Del mismo modo, relevante tener en cuenta los elementos establecidos por la Sala Superior, para determinar si se actualiza calumnia, en la sentencia al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de clave SUP-REP-35/2021, a saber:

El sujeto que fue denunciado. Recordemos que solo pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.

Elemento objetivo. Imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en proceso electoral.

Elemento subjetivo. A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

Por cuanto hace a esto último, la propia Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018, sostuvo:

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

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

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

Finalmente, no deben pasarse por alto los razonamientos sostenidos por la citada autoridad jurisdiccional, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-17/2021; en dicha sentencia, en la parte que interesa se estableció:

“...las libertades de expresión y de información en el ámbito político no son derechos absolutos, pues en la etapa de precampañas encuentran algunos de sus límites en la realización de actos anticipados de campaña y en la prohibición de calumniar a las personas.

54 No obstante, debe tomarse en cuenta que para la actualización de tales infracciones (máxime en sede cautelar), las mismas deben quedar plenamente acreditadas, sin lugar a dudas, pues de lo contrario, se estaría limitando de manera desproporcionada el ejercicio de las libertades de expresión e información, con la consecuente afectación a la vida democrática.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para suspender la difusión del promocional denunciado pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a un tema público y de interés general, como es el servicio público de energía eléctrica, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots por esta razón, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

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

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

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por MORENA, respecto de los promocionales **F APAGÓN** con folios **RV00288-21 [versión televisión]**, y **RA00380-21 [versión Radio]**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-35/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/62/PEF/78/2021

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnada 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 Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, de la Consejera Electoral, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciró Murayama Rendón.

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

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN