



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021.

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

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

I. Denuncia. El diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, presentó escrito por el que denunció, esencialmente el pautado de los anuncios promocionales denominados “**MORENA UNIDA 2**”,¹ clave **RV00492-21**, versión televisión y “**MORENA UNIDO 2**” con el folio **RA00598-21** para radio, programados para su difusión en la etapa de intercampaña federal del proceso electoral federal que se encuentra en curso.

Según el quejoso, dichos materiales contienen frases que constituyen violaciones a la normativa electoral, lo que se traduce en un acto anticipado de campaña y, por lo tanto, uso indebido de la pauta.

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

II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar. El día veinte siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021; se admitió a trámite respecto de los presuntos actos anticipados de campaña y uso indebido de la pauta señalados; se reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el

¹ Si bien en el escrito de denuncia refieren que los materiales denunciados se identifican como “MORENA INIDAD 2”, de conformidad con el número de folio y el contenido descrito en los mismos, se advierte que los mismos se intitulan MORENA UNIDA 2, folio RV00492-21 versión televisión y MORENA UNIDO 2, folio RA00598-21.



sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral; asimismo, se instruyó la glosa de los reportes de vigencia de los promocionales materia del presente pronunciamiento.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, supuestos **actos anticipados de campaña** y **uso indebido de la pauta** respecto de promocionales pautados para su difusión en radio y televisión, atribuible al partido político MORENA.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,² 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 ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció, en esencia, la supuesta vulneración a la normativa electoral, derivada del pautado para difusión en tiempos del estado, por parte de MORENA, de los promocionales **“MORENA UNIDA 2”**, clave **RV00492-21**, versión televisión y **“MORENA UNIDO 2”** con el folio **RA00598-21** para radio, programados para su difusión en la etapa de intercampaña federal del proceso electoral federal que se encuentra en curso.

PRUEBAS

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



OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Documental Pública. Consistente en la certificación que la Unidad Técnica de lo Contencioso realice al portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto al contenido de los promocionales denominados “**MORENA UNIDA 2**”, clave **RV00492-21**, versión televisión y “**MORENA UNIDO 2**” con el folio **RA00598-21**.

2. Presuncional, en su doble aspecto Legal y Humana. Que por deducción o inducción se desprendan de todo lo actuado y que favorezcan a los intereses del denunciante.

3. Instrumental de Actuaciones. Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del procedimiento sancionador en que se actúa en lo que favorezca a los intereses del denunciante.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales denominados “**MORENA UNIDA 2**”, clave **RV00492-21**, versión televisión y “**MORENA UNIDO 2**” con el folio **RA00598-21**.

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

MORENA UNIDA 2, clave RV00492-21



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: 20/03/2021 al 20/03/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 20/03/2021 12:28:50

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo período	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00492-21	MORENA UNIDA 2	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA FEDERAL	18/03/2021	24/03/2021

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

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



MORENA UNIDO 2 con el folio RA00598-21



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: 20/03/2021 al 20/03/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 20/03/2021 12:31:14

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo período	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00598-21	MORENA UNIDO 2	SAN LUIS POTOSI	INTERCAMPAÑA FEDERAL	18/03/2021	24/03/2021

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

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

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales denominados “**MORENA UNIDA 2**”, clave **RV00492-21**, versión televisión y “**MORENA UNIDO 2**” con el folio **RA00598-21**.
- Los promocionales denunciados, están pautados para etapa de intercampaña federal en **San Luis Potosí** y tienen una vigencia entre el dieciocho y veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, en ambas versiones.

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.

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 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.**³

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

A partir de los hechos denunciados y de las infracciones electorales denunciadas por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

USO DE LA PAUTA

El 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.

Para mayor referencia se inserta la parte conducente de dicho precepto Constitucional.

***Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

***III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.** Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

***Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

***a)** A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;*

(...)

***c)** Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

[...]

Énfasis añadido

A través del uso de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos, precandidatas, candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

De esa forma, **los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social**, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter



eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales en sus distintas etapas.

Al respecto, el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el Instituto Nacional Electoral a tales institutos políticos.

Por lo anterior, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado, a través de este Instituto, les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL

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, la Sala Superior 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 (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

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

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un



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

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

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.

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 intercampañas.



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

El artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

A través de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargo de elección popular⁴. Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha precisado en diversos precedentes⁵ que la propaganda difundida por los partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad crear, transformar o confirmar

⁴ Artículo 2, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁵ Véanse las ejecutorias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y acumulado; SUP-REP-226/2015 y SUP-REP-579/2015; SUP-REP-32/2018 Y SUP-REP-34/2018 ACUMULADOS



opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

Ello, toda vez que la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, es decir, aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las precampañas y campañas, así como en intercampaña y periodo de veda, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología, principios y propuestas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.⁶

En este sentido, la Sala Superior ha considerado 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 amparado por la libertad de expresión,⁷ que implica adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos a difundir por parte de los partidos políticos, para definir su estrategia política en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Ahora bien, en el periodo de intercampaña, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión, distribuido en forma igualitaria, el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos,⁸ de carácter meramente informativo, de conformidad con el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-109/2015 y SUP-REP-45/2017, SUP-REP-146/2017, entre otros, ha construido el criterio de 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 política.

⁶ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-54/2018.

⁷ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017.

⁸ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-31/2015.



Es decir, en dicha temporalidad, los mensajes que los partidos políticos difundan o vayan a difundirse en radio y/o televisión, deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía, una candidatura o instituto político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral o cualquier elemento que incite al electorado a favorecer a una determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

De esa manera, cuando se analice la posible configuración de un uso indebido de pautas con motivo de la difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampañas en el contexto de la solicitud de medidas cautelares, la Comisión deberá valorar los hechos denunciados tomando como referentes, por un lado, la libertad de expresión de los partidos políticos para transmitir dicha propaganda y, por otro, la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

Desde esa perspectiva, el máximo tribunal en la materia, ha establecido algunos criterios a seguir para el estudio de los promocionales difundidos en intercampañas, 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.

Como se aprecia, durante la etapa de intercampaña los partidos políticos gozan de libertad para configurar los contenidos de sus mensajes pero dicha libertad se encuentra limitada, únicamente frente a las conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituya un pilar de la democracia, su ejercicio no es absoluto, dado que debe



ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

En conclusión, la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto de debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

No obstante, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-54/2018, esta amplia libertad con que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales en radio y televisión está sujeta a limitaciones, algunas de las cuales derivan de la función constitucional y a la finalidad de tal prerrogativa.

De igual suerte, la mencionada Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-55/2018, determinó que los mensajes que los partidos políticos pueden difundir en la etapa de intercampaña, éstos pueden publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente a su emisor, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del partido, ya que pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

Lo anterior, pues el máximo tribunal⁹ en la materia ha estimado que el elemento temporal es de particular relevancia al momento de valorar la probabilidad de un riesgo o daño evidente que justifique la necesidad de una medida cautelar, por tanto, para su emisión, es necesario considerar que en el periodo de intercampaña existe un interés de la ciudadanía en aquella información que pudiera ser de utilidad con miras a la siguiente etapa en la contienda, sin que ello suponga desconocer la relevancia de salvaguardar el principio de equidad en la elección.

En el mismo tenor, la citada instancia jurisdiccional al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-52/2018, consideró que es válido de la propaganda de intercampaña incluya referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, sin que ello implique, en principio, un posicionamiento indebido; siempre y cuando no hagan uso explícito de llamados a

⁹ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-49/2018



votar a favor o en contra, o referencia expresa a sus candidatos y plataforma, ni se utilice, la imagen, voz, nombre, lema o algún elemento o referencia que identifique o haga identificable a los ciudadanos que serán postulados como candidatos o que participen en el proceso electoral.

Al respecto, la naturaleza y contenido de la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión debe atender al periodo de su difusión; esto es, si es fuera de un proceso electoral (periodo ordinario) o dentro de un proceso electoral, si es en etapa de precampaña, intercampaña y campaña.

Derivado de lo anterior, y en relación al criterio emitido por la Sala Superior, en el expediente SUP-REP-20/2019,¹⁰ la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directrices:

- 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.
- 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 la ciudadanía 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 las personas afiliadas al partido.
- La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, 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.

Por tanto, mientras la primera se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, la segunda está íntimamente ligada a la campaña de los partidos políticos, candidatas y candidatos que compiten en el proceso para acceder al poder.

¹⁰ Visible en la página de internet https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0020-2019.pdf



En ese sentido, la Sala Superior ha considerado 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 ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión,¹¹ que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Así, la necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con temas de interés general vinculados con propaganda política, 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, con márgenes que incidan en una deliberación activa y abierta sobre los asuntos de interés eminentemente públicos.

Bajo esa perspectiva, la Sala Superior emitió la jurisprudencia de rubro *PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL*, en el que determinó, entre otras cuestiones, que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen, a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos.

Al respecto, el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte de este Instituto o de autoridad alguna y sólo serán sujetos a ulteriores responsabilidades derivadas de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Por lo anterior, si bien en ejercicio de su libertad de expresión, la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde únicamente a los partidos políticos, de rebasar alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, pueden incurrir en algún tipo de ilicitud.

Asimismo, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precisó en las sentencias SRE-PSC-15/2018 y SRE-PSC-2/2020, que uno de los objetivos de la propaganda política que difunden los partidos

¹¹ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-146/2017.



políticos, al disponer de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión, estriba en la difusión de su postura ideológica, lo que se alcanza si la propaganda en cuestión reúne algún elemento sustancial que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico y social, que postule un partido político plenamente identificado, o bien, realice una manifestación crítica en el contexto del debate político.

De igual forma, la Sala Superior, mediante la jurisprudencia 11/2008, de rubro: *LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO*, ha precisado que los mensajes de los partidos políticos pueden contener una crítica o contraste sobre el ejercicio de políticas públicas, lo que está permitido dado que fomenta el debate político.

Así, al resolver diversos medios de impugnación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y acumulados, SUP-RAP-201/2009 y acumulados, SUP-REP-31/2016 y SUP-REP-146/2017, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos.

Lo anterior, si se toma en cuenta que la propia normativa les otorga a los partidos políticos acceso a los tiempos en radio y televisión para hacer propaganda política de carácter genérico e informativo, en donde la mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general.

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

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

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. *Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

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

Artículo 242.

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

Artículo 445.

1. *Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*
- a) *La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*



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

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

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:¹²

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

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

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL

¹² SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-50/2021 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021

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

II. MATERIAL DENUNCIADO









"MORENA UNIDAD 2" RV00492-21 [versión televisión] Imágenes representativas	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021



“MORENA UNIDAD 2”
RV00492-21 [versión televisión]
Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021

"MORENA UNIDAD 2" RV00492-21 [versión televisión] Imágenes representativas	
	
Audio	
<p>Voz en off mujer: Hoy el futuro se encuentra en un momento determinante.</p> <p>Este es un llamado para ti, para ti que apoyas a MORENA, para ti que quieres a "Ya Sabes Quien", para ti, que quieres un cambio verdadero.</p> <p>Únete, recuerda que en nuestro movimiento lo que importa no son los cargos, sino poner el poder al servicio del pueblo.</p> <p>Es momento de defender la esperanza y consolidar la Cuarta Transformación.</p> <p>Solo en MORENA está el cambio verdadero.</p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

**“MORENA UNIDAD 2”
RV00598-21 [versión radio]**

Voz en off mujer: Hoy el futuro se encuentra en un momento determinante.

Este es un llamado para ti,

para ti que apoyas a MORENA,

para ti que quieres a “Ya Sabes Quien”,

para ti, que quieres un cambio verdadero.

Únete, recuerda que en nuestro movimiento lo que importa no son los cargos,

sino poner el poder al servicio del pueblo.

Es momento de defender la esperanza y consolidar la Cuarta Transformación.

Solo en MORENA está el cambio verdadero.

Contenido del material denunciado

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

- De la revisión de los materiales denunciados, se aprecian las frases tildadas de ilegales por el Partido Acción Nacional: *Este es un llamado para ti, para ti que apoyas a MORENA...; Es momento de defender la esperanza y consolidar la cuarta transformación... y Únete, recuerda que en nuestro movimiento lo que importa no son los cargos sino poner el poder al servicio del pueblo...*
- Durante la mayor parte del promocional se despliega, en el ángulo superior derecho, el logotipo del partido político MORENA con la leyenda *La esperanza de México*.
- En la última imagen se advierte como tema central el logotipo del partido político denunciado con la leyenda *La esperanza de México*.
- En el anuncio se alude con claridad a MORENA, tanto visual como auditivamente como emisor del mensaje.
- El contenido auditivo del promocional de radio es idéntico al de televisión.



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

III. CASO CONCRETO

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y USO INDEBIDO DE LA PAUTA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares en relación con los presuntos actos anticipados de campaña y, en consecuencia, un posible uso indebido de la pauta, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar a los materiales denunciados, se considera que su contenido corresponde a **propaganda genérica** cuya difusión puede realizarse durante la etapa de intercampaña electoral.

Si bien el partido quejoso se duele en específico de ciertas frases con las cuales, MORENA estaría emitiendo propaganda electoral en la que se solicita el apoyo de la ciudadanía en favor de ese partido político, lo cierto es, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que se trata de propaganda genérica con la que únicamente busca difundir su ideología y en su caso sumar afiliados, como se muestra a continuación:

Frase	Tipo de contenido
<i>Este es un llamado para ti, para ti que apoyas a MORENA...</i>	- Se busca llamar la atención de personas simpatizantes o militantes de MORENA
<i>Es momento de defender la esperanza y consolidar la cuarta transformación...</i>	- Se realizan manifestaciones relacionadas con la ideología del partido denunciado.
<i>Únete, recuerda que en nuestro movimiento lo que importa no son los cargos sino poner el poder al servicio del pueblo...</i>	- El verbo unir no implica de manera puntual e inequívoca la petición un voto, toda vez que, también puede ser un llamado para la ciudadanía se afilie a dicho instituto político. - A su vez, se advierten elementos vinculados con la ideología de MORENA.

De dichas frases se aprecia que se trata de mensajes a través de los cuales se busca llamar la atención de militantes o simpatizantes de MORENA, promoviendo su ideología y, en su caso, buscando nuevos simpatizantes, sin que exista algún llamado directo, expreso e inequívoco a votar por un partido político o candidatura o que por sí mismas quebranten la equidad en la contienda.

A las mismas conclusiones se arriba cuando se revisa contenido gráfico del material pautado para televisión, pues, únicamente se advierte la presencia de paisajes, arquitectura, ciudadanas y ciudadanos, el logotipo del partido denunciado y las frases “el poder al servicio del pueblo” y “defender la esperanza”, las cuales, también



son parte de la ideología que promueve el partido denunciado, sin hacer algún llamamiento prohibido en esta etapa del proceso electoral.

En ese sentido, de un análisis preliminar a los materiales denunciados, se puede advertir que son de **naturaleza política**, en tanto que difunden la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustan a la pauta de intercampaña, al resultar de **carácter genérico**.

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

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues el promocional denunciado fue pautado por el MORENA para difundirse durante el período de intercampaña, tanto en radio como en televisión.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente está en curso el proceso electoral federal y locales concurrentes 2020 – 2021.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de los materiales denunciados, son de naturaleza política y de índole genérica, **que no contienen ninguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**

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

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



limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.¹³

Además, dentro de la sentencia dictada en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-146/2017**, se señaló que las campañas de afiliación se deben incluir dentro de la propaganda genérica.

Es el caso que se precisó que los partidos políticos tienen, entre otros, el objetivo de posibilitar el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público. Ello, implica que un instituto político debe mantenerse en constante relación con la ciudadanía y su potencial electorado realizando, entre otras, actividades de:

1. Oferta política
2. Afiliación de ciudadanos al instituto político
3. Creación de perfiles y candidaturas competitivas

Considerar que el desarrollo de tales actividades debe limitarse a los tiempos de campaña podría ser contrario a los fines constitucionales de los partidos. Lo natural es que dichos institutos políticos busquen en todo tiempo ganar simpatía y obtener apoyo de su potencial electorado; ello también es lo más acorde a la realidad. Prohibir sólo las manifestaciones explícitas de apoyo o rechazo electoral es la postura que consigue el mayor equilibrio entre dicho fin de ganar elecciones (con todas las actividades lícitas que ello suponga) en relación con el diverso objetivo relativo a evitar llamados anticipados a votar en contra o a favor de una candidatura o partido.

En efecto, fuera de lo abiertamente prohibido, **todos los partidos tienen libertad para ofertarse política y electoralmente**, lo cual facilita el desarrollo de sus actividades internas y evita afectar su estrategia electoral (que es una manifestación de su libre autoorganización), pues les da la certeza de que sus acciones no serán interpretadas como actos anticipados de campaña.

En suma, mientras no se hagan referencias explícitas o bien unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo electoral, se evita que una campaña permanente de afiliación sea considerada, en principio, como una estrategia sistemática de posicionamiento indebido.

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**

¹³ Véase SUP-REP-18/2016



que se comuniquen la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.¹⁴

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.

En ese sentido, la 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 informada¹⁵. Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación¹⁶, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar **contenidos de carácter ideológico**, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que **expresa la ideología de un partido político** y que **busca generar adeptos**¹⁷.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en los promocionales materia de estudio, deben considerarse de carácter genérico, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

Los razonamientos expuestos, no prejuzgan sobre el fondo del asunto, mismo que será materia de determinación por la Sala Regional Especializada en su oportunidad.

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.

¹⁴ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017

¹⁵ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

¹⁶ 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

¹⁷ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-50/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/83/PEF/99/2021**

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de los promocionales denominados “**MORENA UNIDA 2**”, clave **RV00492-21**, versión televisión y “**MORENA UNIDO 2**” con el folio **RA00598-21** para radio, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

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

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

DOCTOR CIRO MURAYAMA RENDÓN