



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA PRESUNTA REALIZACIÓN DE ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y CALUMNIA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN VIDEO PUBLICADO EN EL PERFIL DE LA RED SOCIAL TWITTER DE MARIO MARTÍN DELGADO CARRILLO, PRESIDENTE NACIONAL DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021.

Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.

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

I. DENUNCIA.¹ El once de marzo de dos mil veintiuno, el representante propietario del Partido Acción Nacional, ante el Consejo Local de este Instituto en Tamaulipas, presentó queja ante la Junta Local Ejecutiva de este órgano electoral nacional autónomo en la citada entidad federativa, mediante la cual denunció:

- La realización de **actos anticipados de campaña y calumnia** atribuidos a Mario Martín Delgado Carrillo, Presidente Nacional del partido político MORENA, derivado de la difusión de un video publicado en el perfil de la red social Twitter, correspondiente a dicho dirigente partidista.

A juicio del quejoso, el material denunciado contiene manifestaciones calumniosas en contra de los gobiernos emanados del partido político que representa, lo que genera una afectación a la equidad en la contienda electoral y un acto anticipado de campaña cuyo propósito es afectar o influir en el ánimo del electorado.

Por lo anterior, solicitó se ordenara el retiro del material denunciado y de todo aquel con contenido similar publicado en las redes sociales del Presidente Nacional de MORENA.

II. REMISIÓN AL INSTITUTO ELECTORAL DE TAMAULIPAS.² En la misma fecha, la Vocal Ejecutiva del Consejo Local de esta autoridad en Tamaulipas se declaró incompetente para conocer de la queja y la remitió al Instituto Electoral de

¹ Visible a páginas 44 a 59 del expediente. Anexos visibles a páginas 60 a 61 del expediente.

² Visible a páginas 37 a 43 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

Tamaulipas, bajo el argumento central de que el video denunciado tenía impacto en el proceso electoral local que se lleva a cabo en el estado de Tamaulipas.

III. CONFLICTO COMPETENCIAL.³ El trece de marzo de dos mil veintiuno, el organismo público local electoral de Tamaulipas solicitó la intervención de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerar que esa autoridad tampoco tenía competencia para conocer e investigar los hechos denunciados por el Partido Acción Nacional.

IV. ACUERDO SUP-AG-65/2021.⁴ El nueve de abril de dos mil veintiuno, se recibió la notificación de la resolución dictada en el expediente citado, mediante la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la competencia para conocer del asunto se surtía en favor del Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en atención a que los hechos no se acotan a una sola entidad federativa, atendiendo al sujeto denunciado, al contenido del video motivo de queja, así como al medio comisivo utilizado.

V. REGISTRO, ADMISIÓN DE LA DENUNCIA, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.⁵ El diez de abril del año en curso, se registró el asunto con la clave de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021; asimismo se admitió a trámite la denuncia y se reservó el emplazamiento a las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

De igual forma, acordó remitir la propuesta de pronunciamiento sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, 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 D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y

³ Visible a páginas 28 a 36 del expediente.

⁴ Visible a páginas 04 a 25 del expediente.

⁵ Visible a páginas 62 a 68 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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 particular, la competencia de este órgano colegiado en términos de lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-AG-65/2021, se actualiza, por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de propaganda electoral presuntamente **calumniosa que pudiera constituir actos anticipados de campaña** por parte de un dirigente partidista mediante la publicación de un video difundido en la red social Twitter que pudiera tener impacto en más de un proceso electoral en curso.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso sostiene que el Presidente Nacional de Morena, Mario Martín Delgado Carrillo, difunde en su cuenta de twitter un video que contiene expresiones e imágenes que constituyen calumnia y actos anticipados de campaña, en detrimento de la equidad de la contienda y con el propósito de influir en el ánimo del electorado (el contenido del video denunciado será detallado más adelante).

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Documental pública.** Consistente en la certificación que realizara la autoridad electoral de la publicación contenida en la liga electrónica https://twitter.com/mario_delgado/status/1369392053940084741.
- b) **Prueba técnica.** Consistente en un disco compacto que contiene el video denunciado y capturas de pantalla del mismo.
- c) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que beneficie a sus intereses.
- d) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran y actuaciones que se generen con el actuar de la autoridad, en todo lo que beneficie a sus intereses.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021


RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- ❖ **Acta circunstanciada**⁶, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de la publicación alojada en la liga de internet:

- https://twitter.com/mario_delgado/status/1369392053940084741

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- ❖ El material audiovisual denunciado corresponde a una publicación realizada en el perfil de la red social Twitter denominado “Mario Delgado , la cual de conformidad con los términos y condiciones establecidos por la red social Twitter, permite confirmar la autenticidad de las cuentas de interés público, así como la identidad del controlador de la cuenta.
- ❖ En ese sentido, el video denunciado fue publicado por Mario Martín Delgado Carrillo, en su perfil de Twitter, mismo que corresponde al que se visualiza en la parte final de ese material audiovisual, donde se observan las diferentes cuentas de sus redes sociales.
- ❖ De conformidad con el Acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora, se tiene que, al día de la fecha, se difunde la publicación motivo de queja.
- ❖ El video denunciado es firmado, en la parte final, por Mario Delgado en su carácter de Presidente Nacional de MORENA.
- ❖ Desde el cuatro de abril de dos mil veintiuno, se desarrolla la etapa de campañas del Proceso Electoral Federal 2020-2021, cuya conclusión es el próximo dos de junio del año en curso.⁷

⁶ Visible a páginas 70 a 75 del expediente. Anexo visible a página 76 del expediente.

⁷ Lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021 aprobado por el Consejo General de este Instituto el veintiséis de agosto de dos mil veinte, mediante Acuerdo INE/CG218/2020, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114434/CGex202008-26-ap-6-a.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.

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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.**⁸

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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MATERIAL DENUNCIADO

<https://twitter.com/i/status/1369392053940084741>

Mario Delgado (@mario_delgado) · 9 mar.
Francisco G. Cabeza de Vaca es el quinto gobernador del #PRIAN en Tamaulipas vinculado a la delincuencia organizada. Se alian porque se aferran al poder, se tapan sus corruptelas y negocios. Este 2021 la transformación va a descabezar a la corrupción. mariocd.mx/los-del-prian...

Mario Delgado lo retweetó
Indira Vizcaino (@indra_vizcaino) · 9 mar.
Sigamos trabajando de la mano con la gente, casa por casa, ciudad por ciudad #NuevosTiempos

El siguiente elemento multimedia incluye contenido patrocinado. [Cambiar la configuración](#)

No te pierdas lo que está pasando
Los usuarios de Twitter son los primeros en enterarse.

Iniciar sesión Registrarse

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

<https://twitter.com/i/status/1369392053940084741>

Imágenes representativas

Audio



Voz en off hombre:

Hace unos días, la Fiscalía General de la República, le solicitó a la Cámara de Diputados, iniciar el proceso para quitarle el fuero al Gobernador de Tamaulipas Francisco García Cabeza de Vaca por delincuencia organizada, enriquecimiento inexplicable y lavado de dinero.

No es la primera vez que un Gobernador del PRIAN es acusado por este tipo de delitos, pero si es la primera vez que tenemos una Fiscalía completamente autónoma que se encarga de instrumentar acciones para evitar que algún gobernante esté por encima de la ley.

La historia de Cabeza de Vaca se cuenta por sí sola.

Fue acusado por robo de armas en Texas, en donde estuvo preso.

Hay evidencias de que hizo negocios multimillonarios con los hijos de Martha Sahagún, y hay acusaciones de la DEA por nexos con el crimen organizado, convirtiéndose así en el quinto gobernador de Tamaulipas del PRIAN, vinculado a delincuencia organizada.

Algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos.

<https://twitter.com/i/status/1369392053940084741>

 <p>Pero el pueblo de México ya despertó, y en este 2021</p>	 <p>Algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos.</p>	<p>Se tapan sus corruptelas, sus negocios, sus complicidades; por eso ahora van juntos en una alianza, porque se aferran al poder.</p> <p>Ellos también fueron los que se opusieron a que hubiera una Fiscalía independiente para que llegue la justicia que el pueblo de México tantos años esperó. Pero el pueblo de México ya despertó, y en este 2021 va a volver a escoger la transformación para descabezar, de una vez por todas, a la corrupción.</p>
 <p>Algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos.</p>	 <p>MARIO DELGADO morena PRESIDENTE DE MORENA Mario Delgado Carrillo @mario_delgado @mario_delgado1</p>	

Del contenido del material audiovisual, se advierte lo siguiente:

- Se trata de un video publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno.
- Tiene duración aproximada de un minuto con cincuenta y tres segundos.
- El emisor del mensaje es Mario Martín Delgado Carrillo, quien se identifica como Presidente del partido político MORENA.
- Contiene imágenes alusivas a distintos personajes de la política mexicana, tales como la del actual Gobernador de Tamaulipas, Francisco García Cabeza de Vaca y de los ex gobernadores de esa entidad federativa Egidio Torre Cantú, Eugenio Hernández Torres y Tomás Yarrington Ruvalcaba, entre otros, así como de Marta María Sahagún Jiménez y Vicente Fox Quesada.
- Se advierten las frases relevantes siguientes:

*“La historia de Cabeza de Vaca se cuenta por sí sola.
Fue acusado por robo de armas en Texas, en donde estuvo preso.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

Hay evidencias de que hizo negocios multimillonarios con los hijos de Marta Sahagún, y hay acusaciones de la DEA por nexos con el crimen organizado, convirtiéndose así en el quinto gobernador de Tamaulipas del PRIAN, vinculado a delincuencia organizada.”

“No es la primera vez, que un gobernador del PRIAN es acusado por este tipo de delitos...”

“...convirtiéndose así en el quinto gobernador de Tamaulipas del PRIAN vinculado a la delincuencia organizada...”

“...Algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos. Se tapan corruptelas, sus negocios, sus complicidades; por eso ahora van juntos en una alianza, porque se aferran al poder. Ellos también fueron los que se opusieron a que hubiera una fiscalía independiente para que llegue la justicia que el pueblo de México tantos años esperó. Pero el pueblo de México ya despertó y en este 2021 va a volver a escoger la transformación para descabezar, de una vez por todas, a la corrupción...”

II. ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Marco jurídico

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...

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

La duración de las campañas en el año de elecciones para para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.

1. *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.*
2. *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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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:⁹

- 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 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

⁹ SUP-JRC-228/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.

Caso concreto

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, **por lo que hace a la realización de actos anticipados de campaña** aducida por el quejoso, con motivo de la publicación del material audiovisual denunciado, al tratarse de un **acto irreparable**, con fundamento en lo previsto en el artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto, por las razones que a continuación se exponen.

De las constancias de autos, se advierte que el video denunciado se publicó el nueve de marzo de dos mil veintiuno. En ese tiempo, se desarrollaba la etapa de intercampañas federal¹⁰ y actualmente se desarrolla la local en Tamaulipas¹¹.

Proceso Electoral Federal

Expuesto lo anterior, como lo pretende el quejoso, era jurídicamente viable revisar el video denunciado a luz de la normativa electoral atinente a los actos anticipados de campaña.

Sin embargo, esta situación cambió, porque el pasado cuatro de abril dio inicio la etapa de campaña para el proceso electoral federal, de lo que se sigue que el acto es irreparable, en virtud de que no sería jurídicamente factible analizarlo y, en su caso, otorgar medidas precautorias sobre la base de la posible violación a las reglas y plazos que actualizan los actos anticipados de campaña.

En efecto, el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos irreparables, puesto que, como se expuso con antelación, su determinación y justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, **evitar la producción de daños irreparables**, la

¹⁰ Lo anterior conforme a lo previsto en el artículo 251 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el calendario del Proceso Electoral Federal 2020-2021 aprobado por el Consejo General de este Instituto el veintiséis de agosto de dos mil veinte, mediante Acuerdo INE/CG218/2020, consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/114434/CGex202008-26-ap-6-a.pdf>

¹¹ <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/tamaulipas/>. De conformidad con el calendario electoral de la citada entidad federativa, la etapa de precampaña aconteció del dos al treinta y uno de enero de dos mil veintiuno y la etapa de campaña comenzará a partir del diecinueve de abril hasta el dos de junio de dos mil veintiuno.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible en el presente caso, por las razones expuestas.

Se afirma, lo anterior, toda vez que, en el contexto del Derecho electoral sancionador, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros procedimientos de naturaleza similar.

La finalidad de la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador electoral es tutelar los derechos y principios rectores de la materia electoral y prevenir riesgos que lo pudieran afectar en forma grave, sobre la base de conductas que impliquen una vulneración al orden jurídico y/o valores y principios rectores de la materia comicial o una merma trascendente a derechos fundamentales, que por ello, hagan necesaria y urgente la intervención del Estado a través de la adopción de una medida cautelar, que garantice los elementos fundamentales de un Estado democrático.

En este sentido, al estar en presencia de actos irreparables, no se advierte que se actualice algún riesgo inminente a los principios rectores de la materia, por el que exista la necesidad urgente de que este órgano colegiado dicte alguna medida precautoria respecto del material que se denuncia por la presunta comisión de actos anticipados de campaña, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada.

Proceso Electoral Local en Tamaulipas

Ahora bien, como ha sido asentado, de conformidad con el calendario electoral local de Tamaulipas, se tiene que la etapa de campaña para Diputaciones y Ayuntamientos en esa entidad federativa, comenzará el próximo diecinueve de abril y concluirá el dos de junio de dos mil veintiuno¹².

En ese sentido, en esta sede cautelar, es viable analizar si el contenido de la publicación motivo de denuncia pudiera ser susceptible de actualizar la posible realización de actos anticipados de campaña que refiere el quejoso y el impacto que su contenido pudiera tener en esa entidad federativa, en términos de lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-AG-65/2021.

¹² https://www.ietam.org.mx/PortalN/Documentos/Sesiones/ACUERDO_A_CG_25_2020_Anexo.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por cuanto hace a lo aducido por el partido político respecto de que el video publicado el nueve de marzo del año en curso, en el perfil de Twitter, correspondiente a Mario Martín Delgado Carrillo, podría constituir 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, su contenido actualmente se difunde en la liga electrónica siguiente:

<https://twitter.com/i/status/1369392053940084741>

Ahora bien, es verdad que el video que se aloja en esa publicación contiene frases o referencias explícitas al actual Gobernador de Tamaulipas, así como a los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional; 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 material audiovisual denunciado, se relacionan con hechos que han sido del conocimiento público en todo el país, aspecto que, desde un análisis preliminar si bien son cuestionables por sí mismos, no corresponden en todo caso a un partido político, sino a los funcionarios públicos que emanaron de aquellos.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el video motivo de queja 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 dirigente partidista en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, en los que en modo alguno se advierte que se realice referencia explícita a votar a favor o en contra de un precandidato, candidato o partido político, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, la mención a los hechos que se refieren en el video, en los que se vincula al Titular del Ejecutivo Local de la citada entidad federativa y a los gobiernos emanados de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, que han sido objeto de escrutinio público, en modo alguno, bajo la apariencia del buen derecho, pueden ser susceptibles de constituir un acto anticipado de campaña, dado que en términos de lo que la propia Sala Superior ha determinado en diversas ejecutorias, de su contenido, no se advierte que con dichas expresiones se actualice



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

el elemento subjetivo de ese tipo administrativo, toda vez que en momento alguno, mediante ellas, se solicita el apoyo en favor o en contra de una fuerza política u opción electoral.

Se afirma lo anterior, porque si bien, se trata de una crítica dura a la actuación que han desempeñado las distintas administraciones del gobierno de Tamaulipas, lo cierto es que, del análisis integral al video denunciado, se aprecia una relatoría de distintos acontecimientos en los que se ha visto involucrado Francisco García Cabeza de Vaca, así como la acciones que la Fiscalía General de la República ha realizado al respecto, como lo es, la solicitud de inicio de un proceso para quitarle su fuero.

En efecto, el análisis contextual a la publicación motivo de denuncia, da cuenta de la efectividad que tienen las autoridades del Estado, al actuar en consecuencia respecto de hechos o conductas que son de su conocimiento y deben atendidos en el ámbito de su competencia, lo cual, desde la perspectiva del emisor del mensaje se traduce en la impartición de justicia que el pueblo de México había esperado.

Sin que, en momento alguno, se llame al electorado a decantarse por alguna fuerza política, pues la expresión *“Pero el pueblo de México ya despertó, y en este 2021 va a volver a escoger la transformación para descabezar, de una vez por todas, a la corrupción”*, implica una postura ideológica del dirigente partidista que emite el mensaje, de lo que desde su perspectiva puede realizar la ciudadanía, más no así, una invitación directa y explícita a votar a favor o en contra de determinado partido político.

Pues, se reitera, bajo una óptica preliminar, el contenido integral del mensaje difundido en su perfil de la red social Twitter, únicamente narra una serie de acontecimientos que han sido ampliamente difundidos y por tanto son del dominio público, aspecto relevante para el caso que nos ocupa, toda vez que la circunstancia de que sean retomados por un actor político, este caso el representante de un partido político, no implica por sí mismo que se deban interpretar como manifestaciones o expresiones dirigidas a obtener un beneficio a favor de una opción política o generar un perjuicio en contra de otra; sino que se trata de la libre circulación de opiniones, en el contexto de la situación que se vive en esa entidad federativa. Así, la carga política del mensaje en cuestión, se aleja de un posicionamiento electoral.

En esas circunstancias, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en el contexto del video denunciado, aportan elementos que permiten a



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

la ciudadanía la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática, dado que se trata de expresiones que abonan al debate público y la discusión y crítica de quienes han gobernado y gobiernan actualmente el estado de Tamaulipas, lo cual no es una situación ajena a la ciudadanía que habita en esa entidad federativa; por tanto, esas manifestaciones se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta); 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 un dirigente que preside un partido político a nivel nacional, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el video denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica dura válida vertida por Mario Martín Delgado Carrillo quien representa al partido político MORENA a nivel nacional, respecto de un tema de relevancia social que aqueja a esa entidad federativa, como lo son, los diversos hechos en los que presuntamente se han visto involucrados los titulares de la Administración Pública de esa entidad federativa, mismos que han dado lugar a la emisión de múltiples notas de opinión en todo el país.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que hace el representante de un partido político a la situación social, en los temas de dirección y gobierno en una entidad federativa, por personas que han emanado de las fuerzas políticas opositoras, lo cual está amparado en la libertad de expresión, por tanto, es posible afirmar que se trata de un video de naturaleza política y, consecuentemente, es válida su difusión.

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

En 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 del dirigente partidista emisor, por lo que, bajo la apariencia del



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

buen derecho, su difusión se ajusta, previo a la etapa de campaña de esa entidad federativa, al resultar de carácter genérico.

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, que es aplicable *mutatis mutandi* al caso que nos ocupa, 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.**

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 el video denunciado fue difundido por un dirigente partidista, por lo que es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues está en curso el proceso electoral local en Tamaulipas, cuya etapa de campaña dará inicio el próximo diecinueve de abril del año en curso y, el video es difundido actualmente.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis al contenido del material audiovisual puede afirmarse, bajo la apariencia del buen derecho, que es de naturaleza política y de índole genérica, **ya que, no contiene expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, soliciten 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 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

*...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 son los diversos hechos y opiniones que circulan entre la población en torno al actuar de los diversos Gobiernos de Tamaulipas, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

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

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.

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.

IV. CALUMNIA

Marco jurídico

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la *Constitución* establece que en la propaganda política o electoral que difundan los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Esta disposición constitucional está recogida en el artículo 247, párrafo 2, y en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión¹³.

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral¹⁴, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre

¹³ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**¹⁵, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁶.

Para la Sala Superior, la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de las y 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 las y los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidatos.

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

¹⁵ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹⁶ Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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 emisión¹⁷.

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁸

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**

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

¹⁸ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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 fondo¹⁹.

Libertad de expresión

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

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

¹⁹ 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 Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.²⁰ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.²¹

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.**

²⁰ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

²¹ 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 Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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 Humanos²² han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.²³

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la

²² 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.

²³ 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 Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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 política²⁴.

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 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.

²⁴ 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 Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.

Caso concreto

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral, puesto que las imágenes y frases del video denunciado corresponden, en principio, al punto de vista, crítica y señalamientos del emisor del mensaje, en torno a cuestiones y personas del ámbito público, así como referencias a hechos del dominio público o temas previamente recogidos por la prensa, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos.

En primer lugar, es importante reiterar que ha sido criterio de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo atinente al debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

Es importante señalar que, tratándose de funcionarios públicos, de personas que ejercen funciones de naturaleza pública y de políticos en general, se debe aplicar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

un umbral diferente de protección, basándose en el carácter de interés público que conllevan sus actividades.

Por lo que, las personas que influyen en cuestiones de interés público, se exponen voluntariamente a un escrutinio público y deben tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica, ya que en el debate sobre temas de interés general, se debe proteger incluso, la emisión de expresiones que chocan, irritan o inquietan a las personas funcionarias públicas o a un sector de la población, buscando que se informe ampliamente sobre cuestiones que afectan bienes sociales.

En este sentido, 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 se debe ejercer bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar el orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

En el entendido, como se indicó, que el contexto incide directamente en la apreciación del ejercicio de la libertad de expresión, por lo que los supuestos en los la crítica, discurso, promocional, video o cualquier elemento de expresión en que se materialice el ejercicio de la libertad de expresión, se oriente a cuestionar un asunto o persona de interés o con funciones públicas, como es el caso del actual Gobernador de Tamaulipas, Francisco García Cabeza de Vaca y de los ex gobernadores de esa entidad federativa Egidio Torre Cantú, Eugenio Hernández Torres y Tomás Yarrington Ruvalcaba, entre otros, así como de Marta María Sahagún Jiménez y Vicente Fox Quesada, las manifestaciones deben estar orientadas a cuestionar la actividad pública de dichas personas²⁵, como ocurre en el caso que se analiza.

Las anteriores afirmaciones se sustentan con la tesis aislada CCXIX/2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro, *DERECHOS AL HONOR Y A LA PRIVACIDAD, SU RESISTENCIA FRENTE A INSTANCIAS DE EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN ES MENOR CUANDO SUS TITULARES TIENEN RESPONSABILIDADES PÚBLICAS*.

De igual suerte, es de subrayarse que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**,

²⁵ Lo anterior ha sido establecido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-55/2015 y SUP-REP-147/2015 y acumulados, entre otras.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior:

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

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

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

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018²⁶, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en el proceso electoral, se compone de los siguientes elementos: a) Objetivo: Imputación de hechos o delitos falsos; y, b) Subjetivo: A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

...

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 la ciudadanía a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidaturas.

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “sustento fáctico”

²⁶ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

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.”

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017²⁷ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

SUP-REP-89/2017

“...las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado respecto de las capacidades y aptitudes de uno de los contendientes no está permitida, pues resulta claro que con ello se pretende viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.

En aquellos casos en que sea difícil distinguir entre opiniones e informaciones o hechos, porque se presente información falsa en el marco de una opinión, la autoridad deberá valorar los efectos que tales mensajes podrían tener en el electorado a fin de adoptar o no alguna medida que estime procedente.

*Así, respecto a propaganda política o electoral que combine "hechos" y "opiniones", deberá determinarse si ésta en su conjunto y dentro de su propio contexto tiene un "sustento fáctico" suficiente, en el entendido de que, acorde con el criterio de veracidad aplicable al ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, un "sustento fáctico" no es equivalente a la prueba en juicio de los hechos en que se basa la nota, **sino a un mínimo estándar de diligencia en la investigación y comprobación de hechos objetivos.***

De esta manera, los hechos falsos difundidos en la propaganda que impacten seriamente la percepción respecto al debido desempeño del cargo al que aspira un determinado candidato deben ser objeto de medidas cautelares y, en su caso, de sanciones administrativas, pues pueden vulnerar el derecho del electorado a recibir información veraz respecto de las ofertas políticas a elegir. Esto es así, pues a diferencia de las meras opiniones (p.e. juicios de valor o apreciaciones subjetivas sobre hechos), los hechos generalmente pueden ser comprobados objetivamente.

No obstante, no pasa desapercibido que en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, lo que tendría como consecuencia que prevalezcan las expresiones sin necesidad de ser suspendidas o sancionadas.

²⁷ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm\\$?templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm$?templates$3.0)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

De esta forma, se permite que en un contexto de un debate público abierto, plural y vigoroso un candidato o candidata, o partido político opine que sus adversarios son incompetentes, o bien, que no son aptos para desempeñar el cargo al que aspiran, ya que estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión.

En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o cuya veracidad es muy dudosa la autoridad debe valorar, atendiendo al contexto en que se presenta la información, si la misma debe ser objeto de una medida cautelar o no.

*Así, la información transmitida en la pauta relativa o vinculada con las candidaturas contendientes, debe considerarse, en principio, como una **información permitida** que debe ser conocida por el electorado a fin de valorar si esa información confirma, modifica o define el sentido de su voto. No obstante, **tal información estará protegida en la medida en que pueda presumirse que se tuvo la diligencia debida para sostener su veracidad**, porque de resultar falsa podría incidir de manera indebida en el derecho a votar de forma informada, libre y auténtica, ya que el elector podría tomar una decisión con base en elementos ajenos a la realidad lo que desvirtuaría el sentido y legitimidad de su voto, más allá de la réplica o las aclaraciones que pudiera hacer la parte afectada, pues dada la relevancia e incidencia directa en la persona afectada por la información, puede presumirse válidamente un impacto serio o sustancial en el electorado considerando las finalidades y trascendencia de la pauta.”*

Sentado lo anterior, se tiene que el partido quejoso refiere que:

- *El denunciado realiza manifestaciones en contra del titular del Poder Ejecutivo de Tamaulipas que no tienen ningún tipo de sustento, es decir, señalamientos sin pruebas, ni mucho menos determinaciones judiciales que acrediten la responsabilidad de los hechos que señala.”*
- *Mario Martín Delgado Carrillo asegura que “algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos”, lo que evidentemente, constituye señalamientos denostativos que, sin duda alguna, afectan la honra del Gobernador de Tamaulipas, emanado de Acción Nacional.*
- *.. sin tener pruebas, ni sustento alguno, acusa como responsable de diversos delitos a un servidor público emanado del Partido Acción Nacional, lo cual, indiscutiblemente, constituye una acusación falsa, es decir, calumniosa; esto con la firme intención de sembrar animadversión en contra de mi representada entre el electorado, de cara a la próxima campaña electoral y posterior jornada electoral del 6 de junio de 2021.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

Del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al video objeto de denuncia, se advierte que contiene las siguientes frases:

*“La historia de Cabeza de Vaca se cuenta por sí sola.
Fue acusado por robo de armas en Texas, en donde estuvo preso.*

Hay evidencias de que hizo negocios multimillonarios con los hijos de Marta Sahagún, y hay acusaciones de la DEA por nexos con el crimen organizado, convirtiéndose así en el quinto gobernador de Tamaulipas del PRIAN, vinculado a delincuencia organizada.”

“No es la primera vez, que un gobernador del PRIAN es acusado por este tipo de delitos...”

“...convirtiéndose así en el quinto gobernador de Tamaulipas del PRIAN vinculado a la delincuencia organizada...”

“...Algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos. Se tapan corruptelas, sus negocios, sus complicidades; por eso ahora van juntos en una alianza, porque se aferran al poder. Ellos también fueron los que se opusieron a que hubiera una fiscalía independiente para que llegue la justicia que el pueblo de México tantos años esperó. Pero el pueblo de México ya despertó y en este 2021 va a volver a escoger la transformación para descabezar, de una vez por todas, a la corrupción...”

En el caso y desde una visión propia de sede cautelar, se considera que no se actualizan los elementos **objetivo** y **subjetivo** constitutivos de calumnia, con impacto en un proceso electoral, dado que las expresiones y señalamientos que se hacen en el video difundido en la red social del dirigente partidista denunciado, no imputan hechos o delitos falsos a los gobernadores emanados de los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, sino que **se trata de la crítica, perspectiva o señalamiento que el emisor hace acerca de distintas personas –principalmente ex gobernadores y el actual gobernador tamaulipeco- y su supuesto vínculo o relación con el crimen organizado, así como la manera –mafiosa- de gobernar, a partir de hechos y cuestiones del dominio público o previamente recogidos por la prensa, principalmente por cuanto hace a acusaciones o procesos que se han seguido o se siguen en su contra.**

Así es, tocante al actual gobernador de Tamaulipas –persona pública que destacadamente es objeto de comentarios, críticas y señalamientos en el video- se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

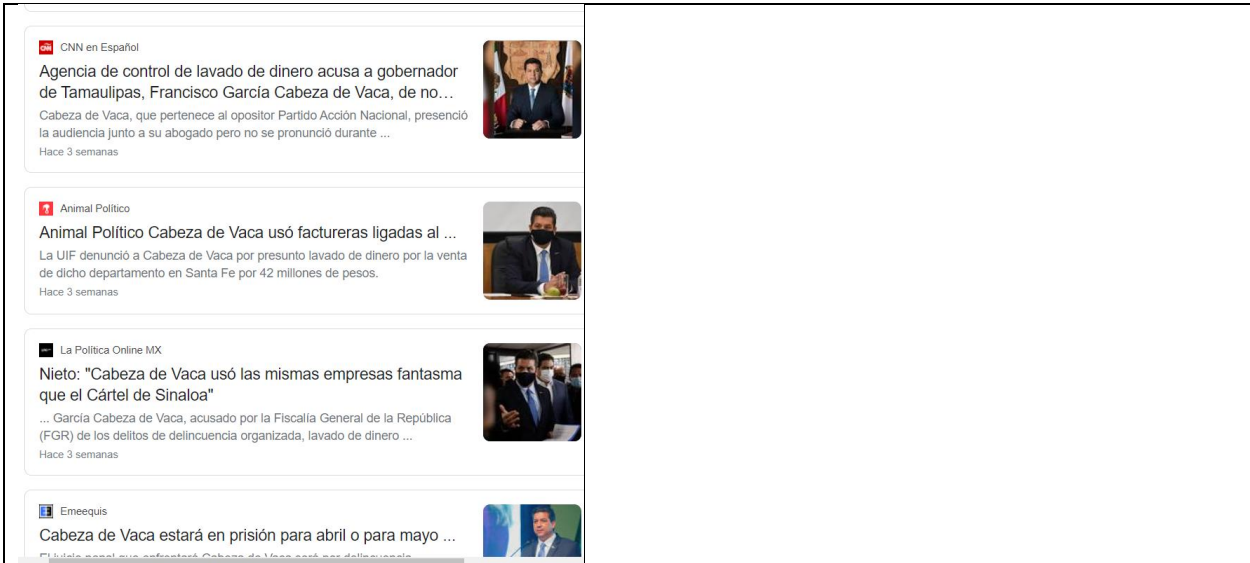
Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

advierten hechos noticiosos que dan cuenta de los mismos hechos que refiere el emisor del mensaje, como se advierte a continuación:

Imagen	Link
<p>Animal Político Cabeza de Vaca estuvo preso y tiene acusaciones en la DEA García Cabeza de Vaca, estuvo preso en Texas por robo de armas y ... Francisco G. Cabeza de Vaca es el quinto gobernador del #PRIAN ... hace 1 mes</p> 	<p>https://www.animalpolitico.com/2021/03/cabeza-de-vaca-spot-morena-presos-acusaciones-dea/</p> <p>https://www.milenio.com/politica/elecciones-2021/garcia-cabeza-vaca-presos-texas-mario-delgado</p>
<p>emeequis Cabeza de Vaca, Vicente Fox y el Cártel Santa Rosa de Lima ... "Estamos revisando si Cabeza de Vaca vio que el negocio del robo de ... los hermanos Briblesca y con los panistas actuales en esa entidad." hace 1 mes</p> <p>Regeneración A la familia Fox y a Cabeza de Vaca los une el huachicol La FGR tiene información que relaciona a Cabeza de Vaca con el Cártel ... Vallejo, en donde se escucha temas relacionados el negocio del huachicol, ... del expresidente Vicente Fox: Fernando, Jorge y Manuel Briblesca. hace 1 mes</p> <p>Política Expansión #ZonaLibre Cabeza de Vaca, un gobernador acorralado Su nombre era Francisco Javier García Cabeza de Vaca, oriundo de Reynosa, ... ese tiempo era acusado de hacer negocios con los hijastros de Fox, los hijos de Marta Sahagún —los hermanos Briblesca Sahagún—, nunca ... hace 1 mes</p> 	<p>https://www.m-x.com.mx/secretos/cabeza-de-vaca-vicente-fox-y-el-cartel-santa-rosa-de-lima-otra-investigacion</p> <p>https://regeneracion.mx/a-la-familia-fox-y-a-cabeza-de-vaca-los-une-el-huachicol/</p> <p>https://politica.expansion.mx/voces/2021/03/03/zonali-bre-cabeza-de-vaca-un-gobernador-acorralado</p>
<p>La Jornada Imputa UIF riqueza ilegal y lavado a tres ex senadores de AN así como al gobernador de Tamaulipas, Francisco Javier García Cabeza de Vaca en delitos de enriquecimiento ilícito y lavado de dinero, ... hace 4 horas</p> <p>Forbes México FGR acusa de lavado de dinero a Jorge Luis Lavalle Maury, exsenador del PAN El exdirector de Pemex señaló que Francisco Javier García Cabeza de Vaca, Francisco Domínguez Servián, Salvador Vega Casillas y Jorge ... hace 1 día</p> 	<p>https://www.jornada.com.mx/notas/2021/04/10/politica/imputa-uif-riqueza-ilegal-y-lavado-a-tres-ex-senadores-de-an/</p> <p>https://www.forbes.com.mx/fgr-acusa-de-lavado-de-dinero-a-jorge-luis-lavalle-maury-exsenador-del-pan/</p> <p>https://cnnespanol.cnn.com/2021/03/19/francisco-cabeza-de-vaca-acusado-no-declarar-ingresos-orix/</p> <p>https://www.animalpolitico.com/2021/03/cabeza-vaca-factureras-ligadas-cartel-sinaloa-uif/</p> <p>https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/135326-nieto-cabeza-de-vaca-uso-las-mismas-empresas-fantasma-que-el-cartel-de-sinaloa/</p>



CNN en Español
Agencia de control de lavado de dinero acusa a gobernador de Tamaulipas, Francisco García Cabeza de Vaca, de no...
Cabeza de Vaca, que pertenece al opositor Partido Acción Nacional, presenció la audiencia junto a su abogado pero no se pronunció durante ...
Hace 3 semanas

Animal Político
Animal Político Cabeza de Vaca usó factureras ligadas al ...
La UIF denunció a Cabeza de Vaca por presunto lavado de dinero por la venta de dicho departamento en Santa Fe por 42 millones de pesos.
Hace 3 semanas

La Política Online MX
Nieto: "Cabeza de Vaca usó las mismas empresas fantasma que el Cártel de Sinaloa"
... García Cabeza de Vaca, acusado por la Fiscalía General de la República (FGR) de los delitos de delincuencia organizada, lavado de dinero ...
Hace 3 semanas

Emeequis
Cabeza de Vaca estará en prisión para abril o para mayo ...
El titular de la UIF denunció a Cabeza de Vaca por presunto lavado de dinero...

De lo anterior, se advierte que en el debate público de Tamaulipas y a nivel nacional, está el tema relacionado con que el actual Gobernador de dicha entidad federativa es investigado por delitos de delincuencia organizada, operaciones con recursos de procedencia ilícita y defraudación fiscal e incluso está en proceso un juicio político en su contra.

En este sentido, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que las opiniones emitidas por el Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de MORENA sean absolutamente falsas, máxime que las mismas no afirman que dicha persona haya cometido un delito, sino que refieren a que *“fue acusado”, “hay evidencias de que hizo negocios”, “hay acusaciones de la DEA”* sin que se advierta la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso al Gobernador de Tamaulipas, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.

De igual suerte, esta Comisión no considera que la expresión *“algunos gobernadores del PRI y del PAN gobiernan como mafiosos”* implique la imputación de un hecho o delito falso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

En efecto, el adjetivo **mafioso**, refiere a una persona que forma parte de la mafia, siendo que el significado de dicha palabra conforme a la Real Academia Española²⁸, tiene distintos significados, como se advierte a continuación:

mafia

Del it. mafia.

1. f. *Organización criminal y secreta de origen siciliano.*
2. f. *Cualquier organización clandestina de criminales.*
3. f. *despect. Grupo organizado que trata de defender sus intereses sin demasiados escrúpulos. La mafia del petróleo.*
4. f. *P. Rico. Engaño, trampa, ardid.*

De tal suerte que la palabra *mafioso* o *mafia*, no necesariamente pueden ser interpretadas como la imputación concreta de un acto ilícito y menos aún delictivo, pues en todo caso, también queda comprendida como un grupo de personas que trata de defender sus intereses sin escrúpulos, lo que, en principio, está amparado por la libertad de expresión al inscribirse dentro de una crítica a la forma de gobierno de personas emanadas del PRI y del PAN.

Además, se debe destacar que el contenido de los mensajes se orienta a realizar una crítica dentro del debate político sobre problemáticas de interés general, como la corrupción y las acusaciones que enfrenta el actual Gobernador de Tamaulipas, los cuales identifican el posicionamiento del emisor del mensaje.

Al respecto, es oportuno señalar, ha sido criterio de esta Comisión de Quejas y Denuncias²⁹ que las palabras “**corrupción**” y/o “**corrupto**” no constituyen, en sí mismas, la imputación de ningún hecho o delito, pues las mismas admite distintos significados, siendo dos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española:

corrupción

Del lat. corruptio, -ōnis.

1. f. *Acción y efecto de corromper o corromperse.*
- ...
4. f. *En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*

²⁸ Ver <https://dle.rae.es/mafia>

²⁹ Por ejemplo, al analizar las medidas cautelares de los procedimientos UT/SCG/PE/PRI/CG/344/PEF/401/2018 (ACQYD-INE-142/2018), UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018 (ACQYD-INE-146/2018) y UT/SCG/PE/PAN/JL/CHIH/361/PEF/418/2018 (ACQYD-INE-151/2018).



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

corrupto, ta

Del lat. corruptus.

1. *adj. Que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar. U. t. c. s.*
2. *adj. desus. Dañado, perverso, torcido.*

Criterio similar fue sustentado por parte de la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-197/2015, en el que entre otras cosas la autoridad jurisdiccional estableció que la connotación del vocablo “corrupción” no necesariamente debe ser interpretado como la imputación concreta a un acto ilícito, y menos aún delictivo; puesto que para ello, **es necesario partir del contexto** pues, en todo caso, también queda comprendida dentro de ese término, toda conducta que irrumpe con el esquema de racionalidad y economía que debe imperar en la actuación pública.

Situación que acontece de igual forma, respecto de las aseveraciones relativas a que dicho mandatario *fue acusado por robo de armas*, de las *evidencias que existen en torno a que llevó a cabo negocios multimillonarios* y a las acusaciones que existen en su contra por *posibles nexos con el crimen organizado*, puesto que todas ellas, se basan en noticias que en su momento fueron expresadas en la arena pública y de las que, desde un análisis preliminar, no les resulta exigible un canon de veracidad o de diligencia en la investigación de sus fuentes, dado que se trata de información con alcance público.

Por ello, desde una óptica preliminar se considera que las expresiones contenidas en el video alojado en la publicación denunciada, en principio, tienen un sustento factico suficiente que permite concluir que se trata de una posible crítica severa y chocante dirigida a quienes desempeñan o han desempeñado responsabilidades públicas, emanados de fuerzas políticas opositoras a la que representa el denunciado, de ahí que resulte válido la exigencia de un escrutinio público intenso de sus actividades.

Sobre el particular, la Sala Superior ha considerado que la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de **garantizar el derecho de los ciudadanos a ser informados verazmente respecto a hechos relevantes para poder ejercer debidamente sus derechos políticos, principalmente, su derecho a votar.**³⁰

³⁰ Véase SUP-REP-89/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

De esta manera, las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.

De este modo, en el caso en análisis, si bien las expresiones que contiene el video denunciado pudieran resultar incómodas para quien resulta involucrada en la crítica, se considera que la misma no puede ser prohibida en el contexto del debate democrático. Lo anterior se robustece con la Jurisprudencia **11/2008**,³¹ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.**

De ahí que se determine la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Criterio similar ha sostenido esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos ACQyD-INE-36/2018 y ACQyD-INE-154/2018, confirmado el primero de ellos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante el SUP-REP-48/2018, reiterando el criterio en el SUP-REP-684/2018.

La situación antes expuesta, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

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, 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, 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,

³¹ Consulta disponible en la dirección electrónica

<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-60/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/108/PEF/124/2021

párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, 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 el Partido Acción Nacional, respecto de la publicación de un material audiovisual en la red social Twitter, correspondiente a Mario Martín Delgado Carrillo, en su carácter de Presidente Nacional del partido político MORENA, 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.

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 Trigésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el doce de abril 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 Ciro Murayama Rendón.

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

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN