



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021.**

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

### **A N T E C E D E N T E S**

**I. DENUNCIA.** El veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General de este Instituto, presentó queja por lo siguiente:

El presunto **uso indebido de la pauta y calumnia** atribuible al Partido Acción Nacional, toda vez que, a juicio del quejoso, el promocional denominado **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con los números de folio RV01069-21 [versión televisión] y RA01413-21 [versión radio], es propaganda calumniosa que busca generar un impacto en el proceso electoral local 2020-2021, mediante la imputación de hechos y delitos falsos, pues contiene expresiones encaminadas a denostar, criticar y calumniar a su candidato a gobernador, José Ricardo “El Pollo” Gallardo Cardona, ya que los hechos imputados en el spot de referencia, jamás han sido sancionados por una sentencia condenatoria por un juez penal o por autoridad competente; asimismo, señala que dicho contenido es contrario al respeto, a la reputación y vida privada del referido candidato.

Derivado de lo anterior, solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en suspender la difusión del promocional denunciado y, en tutela preventiva, la prohibición de que la conducta denunciada se repita.

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.** El mismo veinticuatro de abril del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021**, se acordó su admisión por los hechos denunciados y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia y contenido del material denunciado.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

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

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. COMPETENCIA.** La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado 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 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 443, párrafo, incisos a) y j); y 445, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la presunta difusión, en radio y televisión de **propaganda que calumnia** a José Ricardo “El Pollo” Gallardo Cardona, candidato a la gubernatura de San Luis Potosí, por el Partido Verde Ecologista de México.

### SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, la parte quejosa sostiene que el Partido Acción Nacional realiza actos que pudieran constituir violaciones a la normativa electoral, toda vez que, en su concepto, el promocional denominado **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con los números de folio RV01069-21 [versión televisión] y RA01413-21 [versión radio], es propaganda calumniosa que busca generar un impacto en el proceso electoral local 2020-2021, mediante la imputación de hechos y delitos falsos, pues contiene expresiones encaminadas a denostar, criticar y calumniar a su candidato a gobernador, José Ricardo “El Pollo” Gallardo Cardona, ya que los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

hechos imputados en el spot de referencia, jamás han sido sancionados por una sentencia condenatoria por un juez penal o por autoridad competente; asimismo, señala que dicho contenido es contrario al respeto, a la reputación y vida privada del referido candidato.

### PRUEBAS

#### OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Prueba técnica.** Consistente en el video y audio correspondiente al promocional denunciado.
- b) **Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada que levante el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral respecto del contenido del spot referido en su queja.
- c) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo de la queja planteada, en todos lo que beneficie a la parte que representa.
- d) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que la autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.
- e) **Documental privada.** Consistente en el escrito presentado por el representante suplente del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto, mediante el cual presenta pruebas en disco magnético anexo, en relación a la denuncia materia del presente acuerdo.

#### RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada,** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.
2. **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE,** obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN  
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 23/04/2021 al 23/04/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/04/2021 15:50:03

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV01069-21	CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA LOCAL	22/04/2021	28/04/2021

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

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



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN  
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 23/04/2021 al 23/04/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/04/2021 17:01:37

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA01413-21	CAM_SLP SAN LUIS_SL TIENE MEMORIA V2 PAN	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA LOCAL	22/04/2021	28/04/2021

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

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

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ Los promocionales denunciados, identificados como “**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA**” identificado con los números de folio RV01069-21 [versión televisión] y RA01413-21 [versión radio], se encuentran pautados por el **Partido Acción Nacional**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes a la **campaña local** en San Luis Potosí.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

- ❖ La difusión de los spots **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificados con los números de folio RV01069-21 [versión televisión] y RA01413-21 [versión radio] en la pauta correspondiente a la etapa de campaña local en San Luis Potosí, inició el veintidós de abril de dos mil veintiuno y concluye el veintiocho siguiente, conforme a lo especificado en el cuadro que antecede.
- ❖ Es un hecho público y notorio que José Ricardo Gallardo Cardona, es candidato registrado a la gubernatura de San Luis Potosí, postulado por el partido político Verde Ecologista de México, dentro de la coalición Juntos Haremos Historia.<sup>1</sup>

### 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.

<sup>1</sup> Información consultable en: <http://ceepacslp.org.mx/ceepac/uploads2/files/CANDIDATOS%20GOBERNADOR%202021.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>2</sup>

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. MATERIALES DENUNCIADOS**

---

<sup>2</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.








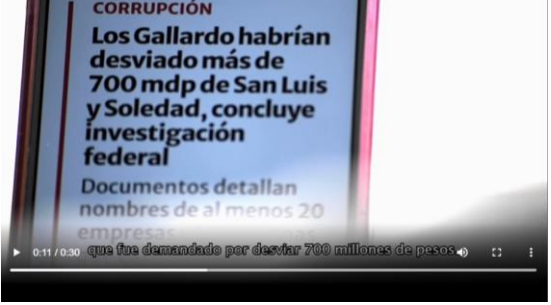


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA identificado con el folio RV01069-21 – imágenes representativas**

 <p><b>Ricardo "El pollo" Gallardo</b></p> <p>0:02 / 0:30 No se nos olvida, que Ricardo El pollo, Gallardo</p>	 <p>0:03 / 0:30 No se nos olvida, que Ricardo El pollo, Gallardo</p>
 <p><b>vínculos con la delincuencia</b></p> <p>0:04 / 0:30 estuvo casi un año en la cárcel</p>	 <p>0:07 / 0:30 acusado de vínculos con la delincuencia.</p>
 <p><b>CORRUPCIÓN</b> <b>Los Gallardo habrían desviado más de 700 mdp de San Luis de pesos</b></p> <p>0:09 / 0:30 No se nos olvida,</p>	 <p><b>CORRUPCIÓN</b> <b>Los Gallardo habrían desviado más de 700 mdp de San Luis y Soledad, concluye investigación federal</b></p> <p>0:11 / 0:30 que fue demandado por desviar 700 millones de pesos</p>
 <p><b>CORRUPCIÓN</b> <b>Los Gallardo habría desviado más de 700 mdp de San Luis y Soledad, concluye investigación</b></p> <p>0:13 / 0:30 Cuando fue Presidente Municipal en Soledad.</p>	 <p><b>Ricardo Gallardo Cardona Votó a Favor de Eliminar Fideicomisos que Afectan al Colsan, Ipicyt y Fondo Metropolitano</b></p> <p>0:15 / 0:30 Como Gallardo, voto para desaparecer los fondos de apoyo a los niños con cáncer.</p>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA identificado con el folio RV01069-21 – imágenes representativas**



**Contenido del promocional**

**Voz en off:** No se nos olvida, que Ricardo El pollo, Gallardo

**Se lee en pantalla:** Ricardo “El pollo Gallardo”

**Voz en off:** estuvo casi un año en la cárcel

**Se lee en pantalla:** vínculos con la delincuencia

**Voz en off:** acusado de vínculos con la delincuencia.

**Se lee en pantalla:** desviar 700 millones de pesos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA identificado con el folio RV01069-21 – imágenes representativas**

**Voz en off:** No se nos olvida, que fue demandado por desviar 700 millones de pesos.

Cuando fue presidente municipal en Soledad.

**Se lee en pantalla:** desaparecer los fondos de apoyo a niños con cáncer

**Voz en off:** Como diputado, votó para desaparecer los fondos de apoyo a los niños con cáncer.

**Se lee en pantalla:** fondos de apoyo al campo

**Se lee en pantalla:** fondos para equipar a los policías

**Voz en off:** Los fondos de apoyo al campo.

Y los fondos para equipar a los policías.

Como si los quisiera desarmados.

San Luis puede estar peor, mucho peor.

**Se lee en pantalla:** Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**Voz en off:** Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA identificado con el**

**Folio RA01258-21 (versión radio)**

**Contenido del promocional**

**Voz en off:** No se nos olvida, que Ricardo El pollo, Gallardo, estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia.

No se nos olvida, que fue demandado por desviar 700 millones de pesos.

Cuando fue presidente municipal en Soledad.

Como diputado, votó para desaparecer los fondos de apoyo a los niños con cáncer.

Los fondos de apoyo al campo y los fondos para equipar a los policías.

Como si los quisiera desarmados.

San Luis puede estar peor, mucho peor.

Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo.

Partido de la Revolución Democrática

- Ahora bien, el promocional de televisión con duración de 30 segundos, contiene en audio una voz en *off* masculina que enuncia las frases que integran dicho material, como ha sido descrito previamente, en el que se alude a la postura del emisor del mensaje respecto al candidato postulado por el partido quejoso, al referir que: estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia; que fue demandado por desviar 700 millones de pesos, cuando fue presidente municipal en Soledad y que, como diputado, votó para desaparecer fondos de apoyo a los niños con cáncer, fondos de apoyo al campo, fondos para equilibrar a los policías.
- Inmediatamente después se escuchan las siguientes frases: “*San Luis puede estar peor, mucho peor*”; “*Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo*”
- En las imágenes se aprecia, en un primer momento, a José Ricardo Gallardo Cardona, en apariencia, siendo detenido por dos policías, después se aprecian, lo que parece ser notas periodísticas que dan cuenta de lo que se narra en el promocional, por último, la frase “*Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo*” y debajo “*Partido Acción Nacional*”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

- Asimismo, durante el desarrollo del material denunciado, existe una transcripción de los diálogos mencionados.
- El promocional de radio es sustancialmente idéntico.

## A. 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 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 expresión<sup>3</sup>.

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

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

<sup>3</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral<sup>4</sup>, 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 que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**<sup>5</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>6</sup>.

Para la Sala Superior, la prohibición de la calumnia en la propaganda política o electoral tiene, entre otras, la finalidad imperiosa de garantizar el derecho de 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

---

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

<sup>5</sup> También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

<sup>6</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>7</sup>.

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

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

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.<sup>8</sup>

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar**, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo<sup>9</sup>.

### 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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>10</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

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

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

<sup>10</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

<sup>11</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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

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

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

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

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

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen

<sup>12</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

<sup>13</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política<sup>14</sup>.

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

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites 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

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

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

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

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

### 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 que integran los promocionales denunciados, 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, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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 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 que los discursos, promocionales, videos 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 candidato a Gobernador de San Luis Potosí, José Ricardo Gallardo Cardona, las manifestaciones deben estar orientadas a cuestionar la actividad pública de dichas personas<sup>15</sup>, 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.*

---

<sup>15</sup> 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-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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**, 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-132/2018<sup>16</sup>, 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*

<sup>16</sup> 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](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

*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."*

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017<sup>17</sup> 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.*

<sup>17</sup> 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&f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

*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 la parte quejosa refiere que:

- Del contenido y mensaje del spot, se desprende que no existen elementos propios de propaganda electoral a favor del Partido Acción Nacional, **exclusivamente va encaminado a denostar, criticar y calumniar a su Candidato a Gobernador José Ricardo "El Pollo" Gallardo Cardona;** pues en dicho spot se dirige un mensaje a la ciudadanía potosina en general con el ánimo de que se vote en contra de dicho candidato.
- Los hechos imputados, en el spot denunciado, a su candidato a gobernador, jamás han sido sancionados por una sentencia condenatoria por un juez penal o por autoridad competente.
- *Si bien resulta cierto, y como se hace alusión en el spot denunciado, el candidato a la Gubernatura del Estado postulado por este Instituto Político, C. JOSÉ RICARDO "EL POLLO" GALLARDO CARDONA", fue detenido el 05 de enero de 2015, estando preso once meses, acusado de vínculos con la delincuencia organizada; también resulta cierto, que obtuvo su libertad por falta de pruebas el día 09 de diciembre de 2015.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

- *Lo anterior crea un desequilibrio en lo que es cierto y lo que no, que probablemente solo quiera informar al electorado lo que le conviene, arrojando información falsa y que causa perjuicio al candidato del Partido Verde Ecologista de México y a su honra; porque derivado de una crítica difamatoria y la imputación de delitos falsos a su persona, crea una imagen de desánimo frente al electorado cercanamente al día de la jornada electoral, violándose el principio constitucional que busca proteger la equidad en la contienda.*

Del análisis cautelar de los materiales objeto de denuncia, se advierte que contienen las siguientes frases:

- *No se nos olvida, que Ricardo “El pollo”, Gallardo, estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia.*
- *No se nos olvida, que fue demandado por desviar 700 millones de pesos, cuando fue presidente municipal en Soledad.*
- *Como diputado, votó para desaparecer los fondos de apoyo a los niños con cáncer.*
- *Los fondos de apoyo al campo y los fondos para equipar a los policías.*
- *Como si los quisiera desarmados.*
- *San Luis puede estar peor, mucho peor.*
- *Si vas con el pollo San Luis se va al hoyo.*

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 los promocionales denunciados, no imputan hechos o delitos falsos al candidato a gobernador de San Luis Potosí, postulado por el Partido Verde Ecologista de México, sino que **se trata de la crítica, perspectiva o señalamiento que el partido emisor del mensaje hace acerca del candidato aludido, esto es, a su detención por vínculos con la delincuencia, su relación con actos de corrupción cuando fue Presidente Municipal de Soledad, así como sus votos como diputado respecto de los temas que se indican en el promocional denunciado, a partir de hechos y cuestiones del dominio público.**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

Además, en su escrito de queja, el partido denunciante reconoce que el candidato en cuestión, fue detenido en dos mil quince, que estuvo preso once meses, acusado de vínculos con la delincuencia organizada, esto es, lo aducido en el promocional denunciado, por cuanto hace a la detención por vínculos con la delincuencia, no implica la imputación de un delito o hecho falso, por lo que, las expresiones denunciadas, no actualizan los extremos de la calumnia señalada por el denunciante.

Incluso, por escrito presentado por el partido denunciante en esta misma fecha, mediante el cual ofreció copia digital de la sentencia dictada por el Magistrado del Tercer Tribunal Unitario del Quinto Circuito, el siete de septiembre de dos mil quince, en la cual consta que José Ricardo Gallardo Cardona obtuvo un amparo en el que se revocó al auto de formal prisión dictado en su contra, por no haberse acreditado el delito de delincuencia organizada, con la finalidad de cometer delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita, por lo que se dictó auto de libertad por falta de elementos.

Esto es, no existen elementos para determinar, en sede cautelar, que la afirmación realizada en el promocional impugnado relativa a que: *“No se nos olvida, que Ricardo “El pollo”, Gallardo, estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia”*, constituye la imputación de un delito o hecho falso, toda vez que, en efecto, el multicitado candidato, sí fue detenido por el delito señalado y permaneció en la cárcel como lo reconoce el mismo partido político denunciante.

En efecto, en la línea discursiva empleada en el promocional materia de denuncia, no se aprecia alguna afirmación o expresión de la que se desprenda, como lo pretende hacer ver el partido denunciante, que se hace la imputación del delito que se menciona, toda vez que la frase en la que se alude que el candidato *estuvo casi un año en la cárcel*, no lleva a la conclusión que efectivamente cometió el delito al que se hace referencia, sino que fue acusado, investigado y detenido.

Al respecto, resulta aplicable, *mutatis mutandi*, el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el SUP-REP-106/2021, en la que sostuvo que, para que se acrediten los elementos de la calumnia, no debe mediar necesariamente una sentencia que declare la culpabilidad de una persona por la comisión de un delito; sino que **los extremos de la calumnia derivan del análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que puedan producir en los principios y valores constitucionales que hagan necesaria la adopción de las medidas cautelares.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

De ahí que, aunque exista una sentencia en la que se exoneró al candidato señalado en el promocional, ello en nada abona para determinar, en sede cautelar, la existencia de la calumnia denunciada, ello en tanto que, como se ha razonado, en la línea discursiva empleada en el promocional, no se señala o afirma que el candidato efectivamente cometió el delito al que se hace referencia, sino que fue detenido e investigado por vínculos con la delincuencia organizada. Esto es, no existe un señalamiento directo que lleve a la convicción al electorado respecto de que, efectivamente, el candidato cometió el delito señalado.

Asimismo, la Sala Superior, en la misma resolución, sostuvo que la protección y garantía del derecho a la información del electorado implica que las contiendas políticas permitan la libre difusión de ideas, lo que supone también que en las campañas (y en cualquier etapa del proceso electoral) **no se expongan señalamientos en que se imputen directa o indirectamente conductas ilícitas sin elementos mínimos de veracidad**, pues ello no solo demerita el proceso democrático, sino que puede incidir negativamente en el voto libre e informado de la ciudadanía.

Lo que en la especie no se actualiza, toda vez que, si existen pruebas, aportadas por el mismo partido denunciante, de las que se desprende la veracidad de los hechos descritos en el promocional, esto es, que José Ricardo Gallardo Cardona si permaneció casi un año en la cárcel, por lo que no se actualizan los extremos de la calumnia al no existir la imputación de un hecho o delito falso.

Lo mismo ocurre con el resto de las frases que se emplean en el promocional, toda vez que en ningún caso se advierte, de un análisis preliminar, que se impute de manera directa y unívoca un hecho o delito falso por el que se actualicen los elementos de la calumnia, ni mucho menos que el partido político lo argumente en ese sentido.

Lo anterior, en tanto que no se hace un señalamiento directo de un delito, sino que se alude a que fue denunciado, así como el sentido de sus votaciones en su calidad de diputado, expresiones que, de un análisis preliminar, están amparadas bajo el derecho fundamental de libertad de expresión, en el marco del debate democrático que en todo proceso de elección puede darse en ejercicio del derecho de libertad de expresión y libre manifestación de ideas.

Además, las frases empleadas, particularmente que *estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia y que fue demandado por desviar 700 millones de pesos, cuando fue presidente municipal en Soledad*, están basados en hechos expresados en la arena pública, sin que se advierta la aseveración por parte



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

del emisor del mensaje respecto de la culpabilidad del candidato aludido por dichos hechos, sino que la línea discursiva narra hechos, que incluso el partido quejoso reconoce sucedieron, por lo 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 tanto, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que el discurso pronunciado por su opositor, en los promocionales materia de análisis, sean falsas, máxime que las mismas no afirman que dicha persona haya cometido un delito, sino que refieren a que *“estuvo casi un año en la cárcel, acusado de vínculos con la delincuencia”, así como que “fue demandado por desviar 700 millones de pesos, cuando fue presidente municipal en Soledad”* sin que se advierta la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso a **José Ricardo Gallardo Cardona**, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.

Por ello, desde una óptica preliminar se considera que las expresiones contenidas en los materiales denunciados, en principio, tienen un sustento fáctico 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.**<sup>18</sup>

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.

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

---

<sup>18</sup> Véase SUP-REP-89/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso**, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>19</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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.

En tales circunstancias, en el caso en análisis, si bien las expresiones que contienen los promocionales denunciados 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**,<sup>20</sup> 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 igual suerte, este órgano colegiado considera que si el candidato objeto de crítica, o bien, el partido político quejoso, quisieran hacer notas aclaratorias respecto de los hechos que narra el promocional objeto de denuncia como lo hacen en su escrito de queja, puede hacerlo a través de los mismos medios de difusión que utiliza el Partido Acción Nacional para emitir su opinión, al tener expedita su prerrogativa de acceso permanente a los tiempos del Estado en igualdad de circunstancias.

De ahí que se determine la improcedencia de la medida cautelar solicitada, por la presunta calumnia respecto de los promocionales con folio RV-001069-21 y RA-001413-21, pautados por el Partido Acción Nacional.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

<sup>20</sup> 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-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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, así como las razones esenciales del acuerdo ACQyD-INE-74/2021.

De igual forma, resulta **improcedente** la solicitud de dictar medidas cautelares en **tutela preventiva** a fin de evitar que el partido político denunciado difunda propaganda en la que se calumnie al candidato en cuestión, toda vez que **no se está en presencia de algún acto ilícito o posible ilícito que pueda continuar o repetirse en el tiempo**; requisito que prevé la citada jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**.

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.

## B. USO INDEBIDO DE LA PAUTA

Con independencia de los argumentos antes precisados se estima que, bajo la apariencia del buen derecho, se actualiza un uso indebido de la pauta en el promocional de **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], derivado que al cierre del mensaje se hace alusión a un partido político diverso al que lo pautó, de conformidad con las siguientes consideraciones.

### Marco jurídico

En lo conducente, en la Constitución General se establece lo siguiente:

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

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

[...]



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

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

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

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

b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;

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

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

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

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

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los períodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

*correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.*

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

(...)

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

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

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

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

*Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.*

(...)

Asimismo, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se regula el tema de la siguiente manera:

### **Artículo 159.**

**1. Los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.**

**2. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros, en la forma y términos establecidos por el presente capítulo.**

(...)

### **Artículo 165.**

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

**2.** *Las transmisiones de mensajes en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas de cada día. En los casos en que una estación o canal transmita*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

*menos horas de las comprendidas en el horario antes indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.*

**Artículo 167.**

*1. Durante las precampañas y campañas electorales federales, el tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos, se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos, obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.*

*2. Tratándose de coaliciones, lo establecido en el párrafo anterior se aplicará de la siguiente manera:*

*a) A la coalición total le será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión establecida en esta Ley, en el treinta por ciento que corresponda distribuir en forma igualitaria, como si se tratara de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones establecidos por el párrafo dos anterior. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de la coalición, y*

*b) Tratándose de coaliciones parciales o flexibles, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para los candidatos de coalición y para los de cada partido.*  
...

*4. Tratándose de precampañas y campañas en elecciones locales, la base para la distribución del setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección para diputados locales inmediata anterior, en la entidad federativa de que se trate.*

*5. Los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, participarán solamente en la distribución del treinta por ciento del tiempo a que se refiere el párrafo 1 de este artículo.*

*6. Para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida son: treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones; el reglamento determinará lo conducente.*

*7. El tiempo que corresponda a cada partido será utilizado exclusivamente para la difusión de mensajes cuya duración será la establecida en el presente capítulo. Las pautas serán elaboradas considerando los mensajes totales y su distribución entre los partidos políticos.*

Por último, en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral se prevé:

**Artículo 37**

**De los contenidos de los mensajes**

**1. En ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los/las candidatos/as independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

*Instituto ni de autoridad alguna. Los/las candidatos/as independientes y partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como los precandidatos/as, candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.*

[Énfasis añadido]

De la revisión de las bases constitucionales, así como de la regulación legal aplicable al uso de las prerrogativas en radio y televisión por parte de los partidos políticos se obtiene lo siguiente:

- Los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- El Instituto Nacional Electoral es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los fines propios y a los de otras autoridades electorales, así como a los partidos políticos.
- El Instituto garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión, cuyo contenido, en principio, se encuentra amparado bajo la libertad de expresión.
- El acceso y uso de los tiempos de radio y televisión a los que tienen derecho los partidos políticos, deberá realizarse en términos de ley y para difundir los contenidos que correspondan **a cada instituto político** o coalición, según el caso.

Asimismo, es de precisar que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó en las jurisprudencias 30/2012<sup>21</sup> y 14/2016<sup>22</sup>, que no está permitido que los partidos políticos utilicen sus espacios en radio y televisión para promocionar a terceros, ni que promocionen la imagen de candidatos postulados o registrados por otros partidos políticos o coaliciones, respectivamente.

---

<sup>21</sup> Jurisprudencia 30/2012 **RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO PUEDEN UTILIZAR EL TIEMPO QUE LES ASIGNA EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA LA PROMOCIÓN DE ASOCIACIONES CIVILES.** <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=30/2012>

<sup>22</sup> Jurisprudencia 14/2016 **RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.** <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=14/2016>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

En efecto, en las jurisprudencias referidas se contiene el criterio relativo a que los institutos políticos no pueden ceder sus tiempos ni utilizarlos para favorecer a personas, candidatos o partidos políticos distintos, dado que, con ello, se trastoca el modelo de comunicación política, es decir, la prerrogativa de acceso a tiempos de radio y televisión del estado debe utilizarse para los fines propios y exclusivos de cada partido político.

### CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **procedente** el dictado de medidas cautelares respecto del promocional denominado “CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA” con folio RA001258-21, toda vez que, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, al referir que el emisor del mensaje es un partido distinto al partido que lo pautó, se actualiza un uso indebido de la pauta.

En efecto, del análisis al contenido del promocional con folio RA001258-21, se tiene que el mismo cierra con una voz en off que dice “Partido de la Revolución Democrática”, siendo que, de las constancias de autos, se advierte que dicho promocional fue pautado por el Partido Acción Nacional como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión. Dicha situación no puede ser considerada apegada a derecho o dentro del ejercicio libre que tienen los partidos políticos para definir el contenido de sus mensajes de propaganda electoral, pues se promueve a un partido distinto en la pauta asignada al Partido Acción Nacional.

Esta determinación preliminar es acorde con el marco jurídico previamente establecido en la presente resolución y, de manera destacada, con la *ratio essendi* de lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia dictada en el expediente del recurso de apelación SUP-RAP-128/2013, en la que medularmente señaló:

*Así las cosas, no se puede afirmar que en este caso se trate del ejercicio libre que tienen los partidos políticos para definir el contenido de sus mensajes de propaganda electoral difundidos en televisión, pues con independencia de que en el caso no son denigratorios, ni calumniosos, como lo concluyó el Consejo General del Instituto Federal Electoral en la resolución impugnada, lo cierto es que al contener propaganda electoral a favor de un partido diverso mediante la difusión de la imagen de sus candidatos, se encuentran al margen de la normativa electoral.*

De igual suerte, lo anterior encuentra sustento en la razones esenciales de la citada jurisprudencia 14/2016, emitida por el máximo tribunal en la materia, de rubro **RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

## POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD.

Al respecto y de conformidad con los criterios sostenidos por la Sala Superior, para que este órgano colegiado ordene suspender la difusión de un promocional, es necesario considerar los elementos y particularidades del mensaje que se comunique, así como a su efecto y trascendencia.

En este sentido, del estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, se considera que, si bien el mensaje no contiene manifestaciones explícitas o inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral, éste sí puede generar una ventaja indebida en favor del Partido de la Revolución Democrática, habida cuenta que, se insiste, el spot se difunde en tiempos de radio de un partido político diverso.

Lo anterior, porque la utilización de dichos tiempos debe hacerse con apego a la normativa electoral y sin elementos contrarios a la ley que incidan en la equidad de la contienda, ni en la regularidad del modelo de comunicación política dado desde la Constitución General.

De esta forma, cada partido político coaligado, de forma individual, deberá hacer uso de sus tiempos en radio y televisión con plena observancia al maco constitucional y legal, siendo que, en el presente caso, desde una visión preliminar, la pauta del Partido Acción Nacional se utiliza para la promoción del Partido de la Revolución Democrática, lo cual puede romper con las reglas del modelo de comunicación política y directrices jurisdiccionales en menoscabo de la equidad de la contienda.

Bajo estas consideraciones y como se refirió párrafos arriba, la Sala Superior<sup>23</sup> fue enfática al determinar que la propaganda electoral en favor de un partido diverso **se encuentra al margen de la normativa electoral**, como aparentemente ocurre en el presente caso **al promover partido político diverso**, de ahí la procedencia de la medida cautelar.

En consecuencia, respecto a la difusión del promocional **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], bajo la apariencia del buen derecho, es **procedente** la medida cautelar solicitada, para los siguientes efectos:

---

<sup>23</sup> Véase el recurso de apelación SUP-RAP-128/2013 y razones esenciales de la tesis de jurisprudencia 30/2012.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

## COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

- Ordenar a Partido Acción Nacional, que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- A las concesionarias de radio que estén en el supuesto del presente acuerdo, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, el promocional denominado "**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], y de igual manera realicen la sustitución de dicho material, con el que indique la citada autoridad electoral.
- Al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de radio, que no deberán difundir el promocional denominado "**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], y realizar la sustitución de dicho material por el que ordene esa misma autoridad.
- Al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

**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, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar y tutela preventiva solicitadas por el **Partido Verde Ecologista de México**, respecto de la difusión del promocional denominado **CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A**, por cuanto hace a la denuncia formulada por calumnia.

**SEGUNDO.** Se declara la **procedencia** de la medida cautelar, respecto del promocional identificado como "**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], pautado para la etapa de campaña local del Proceso Electoral 2020-2021, que actualmente se desarrolla en San Luis Potosí, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado B**, por cuanto hace al uso indebido de la pauta.

**TERCERO.** Se ordena al Partido Acción Nacional, sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** contadas a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional identificado como "**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

**CUARTO.** Se instruye al **Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe de inmediato a los concesionarios de radio, que se encuentren en el supuesto, que suspendan la difusión del promocional denominado "**CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.

**QUINTO.** Se vincula a las **concesionarias de radio**, que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que en un plazo no mayor a **doce horas** contadas a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de detener la transmisión del promocional **identificado como "CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA** identificado con el número RA01258-21 [versión radio], y, de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-78/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PVEM/CG/137/PEF/153/2021

**SEXTO.** 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, por cuanto hace a la solicitud de medidas cautelares por la supuesta calumnia denunciada, por MAYORÍA de votos de la Consejera Electoral, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral y Presidente de la Comisión Doctor Ciro Murayama Rendón, con el voto en contra de la de la Consejera Electoral, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera y, por UNANIMIDAD de votos de los referidos consejeros, por cuanto hace a la procedencia de la medida cautelar por uso indebido de la pauta del promocional de radio identificado como "CAMP SLP GOB SL TIENE MEMORIA con el número de folio RA01258-21.

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

**DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN**