



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR FRANCISCO ARTURO FEDERICO ÁVILA ANAYA, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO Y SU CANDIDATO A LA PRESIDENCIA MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021.

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

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. El cuatro de mayo de dos mil veintiuno, Francisco Arturo Federico Ávila Anaya en su carácter de candidato a la Presidencia Municipal de Aguascalientes por la coalición Juntos Haremos Historia, presentó queja por lo siguiente, por la presunta difusión de propaganda calumniosa atribuible al partido Movimiento Ciudadano y su candidato al mismo cargo, derivado del pauta del promocional denominado **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio], en el que se califica al quejoso como pervertido y perteneciente a una secta, además de que se ventilan cuestiones que forman parte de la intimidad y el honor del quejoso.

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

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El mismo cuatro de mayo del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021**, 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:

- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

- Realizar una búsqueda y certificar el resultado arrojado, respecto de noticias que den cuenta del contenido denunciado por el quejoso.
- 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 Francisco Arturo Federico Ávila Anaya en su carácter de candidato a la Presidencia Municipal de Aguascalientes por la coalición Juntos Haremos Historia.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, la parte quejosa sostiene que el partido político Movimiento Ciudadano y Gabriel Arellano Espinosa, realizan actos que pudieran constituir violaciones a la normativa electoral, toda vez que, en su concepto, en el promocional denominado **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio], se califica al quejoso como pervertido y perteneciente a una secta, además de que se ventilan cuestiones que forman parte de la intimidad y el honor del quejoso.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Documental.** Consistente en copia de la identificación del quejoso.
- b) **Prueba técnica.** Consistente en el video y audio correspondiente al promocional denunciado.
- c) **Instrumental de actuaciones y la denominada inspección judicial.** 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.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Acta circunstanciada, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados y el contenido de diversas notas periodísticas relacionadas con el contenido del promocional denunciado.

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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021



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: 04/05/2021 al 04/05/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 04/05/2021 15:38:32

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA01956-21	PROPUESTAS AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA LOCAL	08/05/2021	08/05/2021



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: 04/05/2021 al 04/05/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 04/05/2021 15:35:29

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV01639-21	PROPUESTAS AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA LOCAL	08/05/2021	08/05/2021

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 **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio], se encuentran pautados por el partido político **Movimiento Ciudadano**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes a la **campaña local** en Aguascalientes.
- ❖ La difusión de los spots denunciados inicia y concluye el ocho de mayo de dos mil veintiuno, conforme a lo especificado en el cuadro que antecede.
- ❖ Es un hecho público y notorio que Francisco Arturo Federico Ávila Anaya, es candidato registrado a la Presidencia del Ayuntamiento de Aguascalientes por la coalición Juntos Haremos Historia en Aguascalientes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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.**¹

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. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio], inician su vigencia el próximo **ocho de mayo de dos mil veintiuno**, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, los mismos ya están alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral

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

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente difundir un material cuyo contenido es calumnioso.

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

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

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

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

II. MATERIALES DENUNCIADOS



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

PROPUESTAS AGUASCALIENTES con número de folio RV01639-21 [versión televisión]

Imágenes Representativas





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021



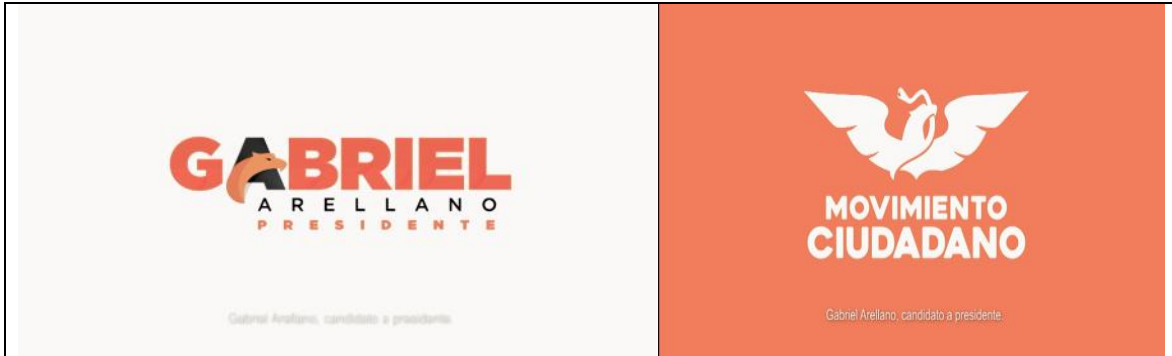


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021



Audio

Voz de Gabriel Arellano Espinosa: ¡Ya estuvo bueno que nos quieran ver la cara! Seguimos estancados por culpa del PAN y con Leo Montañez no será diferente: es un inexperto, obediente, y además, es deshonesto, porque oculta su religión. Morena llega con el pervertido de Arturo Ávila, que pertenece a una secta. ¡Yo no quiero eso para Aguas! Es momento de que los saquemos y recuperemos nuestra tierra. ¡Te quiero, Aguas, te quiero de mi lado! ¡Retomemos el rumbo!

Voz femenina: Gabriel Arellano, candidato a presidente. Movimiento Ciudadano.

PROPUESTAS AGUASCALIENTES con número de folio RA01956-21 [versión radio]

Audio

Voz de Gabriel Arellano Espinosa: ¡Ya estuvo bueno que nos quieran ver la cara! Seguimos estancados por culpa del PAN y con Leo Montañez no será diferente: es un inexperto, obediente, y además, es deshonesto, porque oculta su religión. Morena llega con el pervertido de Arturo Ávila, que pertenece a una secta. ¡Yo no quiero eso para Aguas! Es momento de que los saquemos y recuperemos nuestra tierra. ¡Te quiero, Aguas, te quiero de mi lado! ¡Retomemos el rumbo!

Voz femenina: Gabriel Arellano, candidato a presidente. Movimiento Ciudadano.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

- En el promocional de televisión con duración de 30 segundos, aparece el candidato Gabriel Arellano en lo que parece una plaza pública y manifiesta que ya estuvo bueno que nos quieran ver la cara, que están estancados por culpa del PAN y que con Leo Montañez no será diferente, pues es un inexperto, obediente y además es deshonesto porque oculta su religión.
- Así mismo, manifiesta que Morena llega con Arturo Ávila, quien es un perverso y pertenece a una secta.
- En diversa toma en primer plano manifiesta que él no quiere eso para Aguas, que es momento de que los saquen y recuperen su tierra.
- Finalmente expresa Te quiero Aguas, te quiero a mi lado e invita a retomar el rumbo.
- El promocional de radio es de contenido idéntico al audio en televisión.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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 expresión².

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral³, 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)**⁴, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁵.

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

² 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

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

⁴ 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.

⁵ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

propaganda política o electoral se expresen hechos y delitos falsos a sabiendas, que impacten gravemente en el proceso electoral.

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

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

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

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

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 emisión⁶.

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**

⁶ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.⁷

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 fondo⁸.

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,

⁷ 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.

⁸ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**”.¹⁰

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

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación 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.

¹⁰ 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.



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 Humanos¹¹ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**¹²

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹³.

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.**

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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

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

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

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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 local en Aguascalientes, 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, 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, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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 de Francisco Arturo Federico Ávila Anaya, candidato a la Presidencia Municipal de Aguascalientes por la coalición Juntos Haremos Historia, las manifestaciones deben estar orientadas a cuestionar la actividad pública de dichas personas¹⁴, como ocurre en el caso que se analiza.

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

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

¹⁴ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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-132/2018¹⁵, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

...

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

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “sustento fáctico” 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-89/2017¹⁶ 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

¹⁵ 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_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf

¹⁶ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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.

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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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.”

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.¹⁷ 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.

En el mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que 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

¹⁷ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

interamericanas de derechos humanos¹⁸ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁹

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.

Sentado lo anterior, se tiene que la parte quejosa refiere que:

- En un procedimiento especial sancionador diverso se decretaron medidas cautelares para dejar de difundir promocionales en los que se hacía alusión a que el quejoso realizó actos de “trata de blancas”.
- Que los promocionales denunciados en este procedimiento realizan nuevas manifestaciones relacionadas con los promocionales sujetos a medida cautelar, pues se le atribuye la calidad de pervertido, cuestión que, asevera, es falsa.
- Que se incurre en una violación a la intimidad de la persona del quejoso, pues el atribuirle la calidad de pervertido es realizar una valoración respecto de la intimidad y el honor de la persona denunciante.

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

- *Morena llega con el pervertido de Arturo Ávila, que pertenece a una secta.*

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 la presidencia del Ayuntamiento de Aguascalientes, postulado por la coalición Juntos Haremos Historia, sino que **se trata de la crítica, perspectiva o señalamiento que el partido emisor del mensaje hace acerca del candidato**

¹⁸ 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.

¹⁹ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

aludido, esto es, al realizar una adjetivación relacionada al denunciante y su visión respecto a la pertenencia a una secta.

Al respecto, es importante destacar que el quejoso ha sido objeto de comentarios, críticas y señalamientos por parte de diversos medios de comunicación, respecto de su pertenencia a un grupo que ha sido calificado como secta en la arena pública y que ha generado especial interés en el público en general, como se advierte a continuación:

Imagen	Link
	http://www.hidrocalidodigital.com/arturo-avila-fue-parte-de-la-secta-nxivm/
	http://www.hidrocalidodigital.com/exigen-renuncia-de-arturo-avila/



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021



<https://pagina24.com.mx/2021/04/05/local/arturo-avila-anaya-reconoce-que-formo-parte-de-la-secta-nxivm-que-tiene-que-ver-con-fraude-y-trafico-sexual/>



<https://www.excelsior.com.mx/nacional/arturo-avila-advirtio-anos-antes-sobre-grupo-nxivm/1441445>



<https://www.eluniversal.com.mx/elec-ciones/frente-nacional-obradorista-impugna-ante-el-tribunal-electoral-de-aguascalientes>

De lo anterior, se advierte que en el debate público de Aguascalientes, está el tema relacionado con la participación del ahora quejoso en la organización NXIVM, misma que ha sido calificada como secta por la opinión pública y es investigada a nivel internacional por su vinculación con distintos delitos atribuidos a su líder.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

En este sentido, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, la frase señalada por el ahora quejoso dentro del promocional materia de estudio, no puede considerarse como la imputación de un hecho o delito falso y, por tanto, calificarse como calumniosa.

En efecto, la palabra de la cual se duele de manera particular el quejoso es *pervertido*, que la Real Academia de la Lengua²⁰ define como:

pervertido, da

Del part. de *pervertir*.²¹

1. adj. Dicho de una persona: De costumbres o inclinaciones sexuales que se consideran socialmente negativas o inmorales. U. t. c. s.

De lo anterior se colige, que si bien en la referencia del quejoso en los promocionales denunciados se le atribuye una característica relativa a las costumbres o inclinaciones sexuales que pudiera tener, no existen elementos para determinar, en sede cautelar, que la afirmación realizada en el promocional impugnado relativa a que: "*Morena llega con el pervertido de Arturo Ávila*", constituye la imputación de un delito o hecho falso, toda vez que, el adjetivo aludido tiene una connotación de carácter social o moral, sin que se haga referencia o imputación de algún delito en particular, sino a la apreciación subjetiva del emisor del mensaje respecto de su oponente.

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 denunciante, que se hace alguna imputación de un delito.

Así, si bien el término *pervertido* puede resultar chocante, ofensivo o perturbador, lo cierto es que dicho término, en sí mismo, no puede considerarse como la imputación de un hecho o delito falso, por lo que, en sede cautelar, debe ampararse en la libertad de expresión de la que goza el emisor del mensaje, pues, conforme se

²⁰ <https://dle.rae.es/pervertido>

²¹ De igual forma la RAE la palabra *pervertir* <https://dle.rae.es/pervertir> es definida de la siguiente forma:

Del lat. *pervertĕre*.

Conjug. c. sentir.

1. tr. Viciar con malas doctrinas o ejemplos las costumbres, la fe, el gusto, etc. U. t. c. prnl.

2. tr. Perturbar el orden o estado de las cosas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

señaló anteriormente, el discurso referido a candidatos a puestos de elección popular, ha sido considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como merecedor de una protección especial, con la finalidad de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía.

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.**²²

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 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.²³ 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**

²² Véase SUP-REP-89/2017.

²³ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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**,²⁴ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**.

De ahí que se determine la improcedencia de la medida cautelar solicitada, por la presunta calumnia respecto de los promocionales **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio].

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.

Lo anterior, sin que pase desapercibido para esta autoridad que en el diverso acuerdo ACQyD-INE-82/2021, se determinó procedente la emisión de la medida cautelar solicitada por la quejosa en el presente asunto, en el diverso procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FAFAA/OPLE/AGS/147/PEF/163/2021, pues en aquél caso, a diferencia del que ahora se analiza sí se realizaba la imputación directa de un delito con impacto en el proceso electoral, derivado de la afirmación la frase *“participó en la secta NXIVM: dedicada a la trata de blancas y que marcaba a las mujeres como ganado”*, misma que, desde la perspectiva de este órgano colegiado, sobrepasó los límites razonables del debate y fue susceptible, bajo la apariencia del buen derecho, de constituir calumnia, al imputarle al ahora quejoso el delito relativo a la trata de personas y lesiones al afirmar que se *“marcaban a las mujeres como ganado”*.

Situación, que en el caso no acontece, dado que, en los términos analizados desde una óptica preliminar en esta sede cautelar, el contenido de los spots denunciados

²⁴ 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-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

se emite una opinión por parte de Gabriel Arellano, en su calidad de candidato a Presidente Municipal de Aguascalientes por Movimiento Ciudadano, respecto de la participación del quejoso en una organización catalogada como secta, sin que se advierta la imputación de algún delito con impacto en el proceso electoral.

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

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el quejoso, respecto del promocional denominado **PROPUESTAS AGUASCALIENTES** con números de folio RV01639-21 [versión televisión] RA01956-21 [versión radio], de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/FAFAA/CG/159/PEF/175/2021

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

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

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

DR. CIRO MURAYAMA RENDÓN