



ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA, CANDIDATO A LA GUBERNATURA DE NUEVO LEÓN POR DICHO INSTITUTO POLÍTICO, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN RADIO, TELEVISIÓN, Y REDES SOCIALES, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021.

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

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, se recibió escrito de queja signado por Rubén Moreira Valdez, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos que, en su concepto, pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

Por lo anterior, el denunciante solicita el dictado de medidas cautelares a efecto de: *ordenar el RETIRO INMEDIATO del spot denunciado, así como el retiro y/o eliminación de todas y cada una de las publicaciones que en redes sociales proyectan y difunden el citado promocional, ya sean, las realizadas por el candidato, equipo de trabajo, y/o colaboradores. Además, la prohibición de que esta conducta se repita por parte del partido Movimiento Ciudadano, por las razones expuestas a lo largo de la presente queja.*

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021**, admitiéndose a trámite y reservándose el emplazamiento.

De igual manera, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada de la inspección practicada al portal de pautas y en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en materia de radio y televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, relacionado con los promocionales denunciados a fin de dejar constancia de su existencia y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-112/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021

contenido, así como del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante, en su escrito inicial de queja y realizar una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian.

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

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

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, televisión y redes sociales, de **propaganda que presuntamente calumnia** al Partido Revolucionario Institucional, así como a Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a la gubernatura del Estado de Nuevo León, por dicho partido político y que supuestamente afectan la equidad en la contienda, en el contexto de del proceso electoral local que se encuentra en curso, en dicha entidad federativa.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional, denunció la supuesta realización de actos que constituyen el presunto uso indebido de la pauta, atribuibles al partido político **Movimiento Ciudadano** y su candidato a la gubernatura por el Estado de Nuevo León, **Samuel Alejandro García Sepúlveda**, derivado de la difusión de los promocionales **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificados con los folios **RV02094-21** (versión televisión) y **RA02509-21** (versión radio), así como la publicación de dichos promocionales en las redes sociales *YouTube, Instagram,*



Facebook y Twitter, toda vez que a juicio del quejoso, se difunde un discurso contrario a la ley, pues no hacen alusiones referentes a cambios y/o mejoras o promoción al voto, sino la difusión de propaganda calumniosa.

Lo anterior, ya que, en ejercicio de su derecho constitucional, refieren un cúmulo de hechos, expresiones y señalamientos que calumnian al Partido Revolucionario Institucional, así como a Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a la gubernatura del Estado de Nuevo León, por dicho partido político; pues, mediante un mensaje falso, dirigido a la ciudadanía regiomontana, se pretende crear un ambiente de desinformación y confusión en perjuicio de los contendientes electorales.

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Documental pública, consistente en el acta circunstanciada respecto del contenido del spot denunciado "CONTRAOFENSIVA 3 NL, folios RV02094-21 y RA02509-21, en versión televisión y radio respectivamente.

2. Prueba técnica, consistente en la certificación que esa Unidad realice a las publicaciones, así como al contenido del video y audio del promocional proyectado en las cuentas públicas de redes sociales del candidato a la gubernatura del Estado de Nuevo León, las cuales se enlistan a continuación:

a) YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=ZKCuvG6BEGE>

b) Instagram: <https://www.instagram.com/p/CPKOXMeLyOW/>

e) Facebook:

<https://www.facebook.com/SAMUELGARCIASEPULVEDA/videos/148204607327290>

d) Twitter: <https://twitter.com/i/status/1395941092869111814>

3. Presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, que por deducción o inducción se desprendan de todo lo actuado y que favorezcan a los intereses de su representado.

4. Instrumental de actuaciones. Consistente en todas y cada una de las pruebas, constancias y acuerdos que obren en el expediente formado con motivo del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador en lo que favorezcan al interés de mi representado.



PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Acta Circunstanciada instrumentada el veinticuatro de mayo de la presente anualidad, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató la existencia y contenido de los promocionales **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificados con los folios RV02094-21 (versión televisión) y RA02509-21 (versión radio), pautados por Movimiento Ciudadano.

Así como del contenido de los enlaces electrónicos aportados por el denunciante, en su escrito inicial de queja y de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos materia del presente asunto.

2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con los spots antes referidos, como se advierte de la siguiente imagen:

CONTRAOFENSIVA 3 NL, identificado con el folio RV02094-21 (versión televisión)



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: 24/05/2021 al 24/05/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 24/05/2021 18:38:17

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV02094-21	CONTRAOFENSIVA 3 NL	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	24/05/2021	24/05/2021

CONTRAOFENSIVA 3 NL, identificado con el folio RA02509-21 (versión radio)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-112/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021



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: 24/05/2021 al 24/05/2021

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 24/05/2021 18:42:08

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA02509-21	CONTRAOFENSIVA 3 NL	NUEVO LEON	CAMPAÑA LOCAL	24/05/2021	26/05/2021

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

- El material denunciado fue pautado por el partido **Movimiento Ciudadano** para ser difundido en el período de **campaña local en el estado de Nuevo León**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- El promocional **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificado con el folio **RV02094-21** (versión televisión) inició y concluyó su difusión el **veinticuatro de mayo del presente año**.
- El promocional **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificado con el folio **RA02509-21** (versión radio) inició su difusión el **veinticuatro de mayo del presente año** y concluye el **veintiséis de mayo del presente año**.
- El contenido del audiovisual contenido en los enlaces electrónicos siguientes: **YouTube**, que se aloja en el link <https://www.youtube.com/watch?v=ZKCuvG6BEGE>
Instagram, que se aloja en el link <https://www.instagram.com/p/CPK0XMeLyOW/>
Facebook, que se aloja en el link <https://www.facebook.com/SAMUELGARCIASEPULVEDA/videos/148204607327290>
Twitter, que se aloja en el link <https://twitter.com/i/status/1395941092869111814>, **corresponden a los promocionales CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificados con los folios



RV02094-21 (versión televisión) y RA02509-21 (versión radio), pautados por Movimiento Ciudadano.

- De la búsqueda de notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, se pudo advertir que, en efecto **se encontraron en diversos medios, información correspondiente al contexto de los hechos que se denuncian**, refiriendo: *‘Aberrantes’ acusaciones contra exprocurador de NL: Deudos de ataque al Casino Royale; Monterrey tuvo el gobierno más corrupto...y volvió a ganar Adrián de la Garza, y Se calientan las elecciones: Felipe arma escándalo a Adrián de la Garza,*

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* —aparición del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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



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

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

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

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

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

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

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan,



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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia P./J. 21/98, 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 probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

Libertad de expresión

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

¹ [J] P./J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



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.² 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.

² Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



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”**.³

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

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

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.**

³ 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.



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 humanos⁴ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁵

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 política⁶.

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

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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**".



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 1º 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.

Calumnia

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 expresión⁷.

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 - electoral⁸, 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)**⁹, pues sólo considerando estos

⁷ 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

⁸ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

⁹ 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.



elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁰.

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

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

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

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

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

¹⁰ 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.



diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹¹.

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹²

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 fondo¹³.

¹¹ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹² 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.

¹³ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



II. CASO EN CONCRETO

APARTADO A. Promocional *CONTRAOFENSIVA 3 NL*, identificado con el folio RV02094-21 (versión televisión) pautado por Movimiento Ciudadano.

ACTOS CONSUMADOS

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de las medidas cautelares, de conformidad con los siguientes argumentos:

De acuerdo con lo establecido en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares será notoriamente improcedente, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados** e irreparables.

En el caso, de la información alojada en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se desprende que el promocional ***CONTRAOFENSIVA 3 NL***, identificado con el folio **RV02094-21** (versión televisión) **inició y concluyó su difusión el veinticuatro de mayo del presente año, es decir al día de la emisión del presente acuerdo, ya no se está difundiendo**, por lo que resulta evidente que la difusión del mismo ha cesado y, por tanto, se está en presencia de actos consumados de manera irreparable.

En ese sentido, toda vez que no se cuenta con elementos que permitan suponer que la difusión continúa, se concluye que a la fecha en que se emite el presente acuerdo, **los hechos denunciados se han consumado**, respecto de los cuales no es jurídicamente posible dictar medidas cautelares.

Lo anterior es así, porque el dictado de las medidas cautelares no puede realizarse tratándose de actos consumados, puesto que, como se expuso con antelación, su justificación estriba en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible si los hechos denunciados ya no acontecen, puesto que, se insiste, el promocional denunciado ya cesó en su difusión.

Lo anterior, toda vez que, en el contexto del derecho electoral sancionador, las medidas cautelares tienen una función que no es equiparable a otros



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

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

APARTADO B. Promocional CONTRAOFENSIVA 3 NL, identificado con el folio RA02509-21 (versión radio) pautado por Movimiento Ciudadano y Video alojado en las redes sociales YouTube, Instagram, Facebook y Twitter

“CONTRAOFENSIVA 3 NL” RV02509-21 [versión radio]

Samuel García: *Adrián dice:*

Voz hombre: *“Hoy la seguridad en el estado se encuentra completamente desatendida. Cuando sea Gobernador, esto se acabó”*

Samuel García: *“Con Adrián de procurador Nuevo León fue primer lugar nacional en asesinatos y secuestros, y sufrió las peores tragedias de su historia. Adrián, no pudiste con la seguridad y por eso no serás gobernador.”*

Juntos vamos a sacar a la vieja política. ¿Le entras?

Voz en off: *Vota Samuel García candidato a Gobernador.*

Vota Movimiento Ciudadano.

Cabe señalar que el promocional en su versión audiovisual, puede observarse en los vínculos electrónicos:

- <https://twitter.com/i/status/1395941092869111814>
- <https://www.instagram.com/p/CPKOXMeLyOW/>



- <https://www.youtube.com/watch?v=ZKCuvG6BEGE>
- <https://www.facebook.com/SAMUELGARCIASEPULVEDA/videos/148204607327290>

Video difundido en YouTube, Instagram, Facebook y Twitter	
Imágenes representativas:	Contenido
	<p>Samuel García: <i>Adrian dice:</i></p> <p>Voz e imagen de Adrián de la Garza Santos: <i>“Hoy la seguridad en el estado se encuentra completamente desatendida. Cuando sea Gobernador, esto se acabó”</i></p> <p>Samuel García: <i>“Con Adrián de procurador Nuevo León fue primer lugar nacional en asesinatos y secuestros, y sufrió las peores tragedias de su historia.</i></p> <p><i>A nadie se nos olvida que en la peor época de inseguridad en Nuevo León, Adrián fue procurador y tuvo que entrar la iniciativa privada, la Marina y el Ejército a poner orden, porque Adrian no pudo, como tampoco pudo cuando fue alcalde de Monterrey. La ciudad vivió con miedo.</i></p> <p><i>Adrián, no pudiste con la seguridad y por eso no serás gobernador.</i></p> <p><i>Juntos vamos a sacar a la vieja política. ¿Le entras?</i></p> <p>Voz en off: <i>Vota por Samuel García.</i></p> <p><i>Vota Movimiento Ciudadano.</i></p>

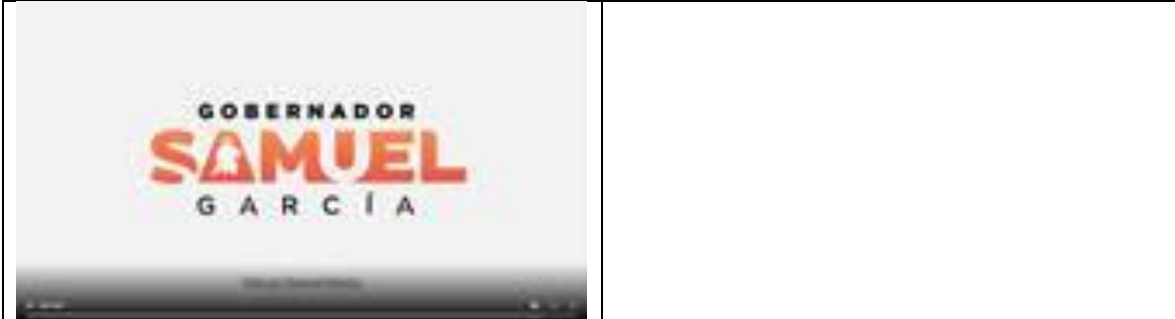


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-112/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021



En este sentido, del material denunciado se advierte lo siguiente:

- Del promocional de radio se advierte, entre otras frases: *“Hoy la seguridad en el estado se encuentra completamente desatendida. Cuando sea Gobernador, esto se acabó”; “Con Adrián de procurador Nuevo León fue primer lugar nacional en asesinatos y secuestros, y sufrió las peores tragedias de su historia. Adrián, no pudiste con la seguridad y por eso no serás gobernador.”* y *“Juntos vamos a sacar a la vieja política. ¿Le entras?”*
- En el promocional en redes sociales, se indica, entre otras, las frases: *“Hoy la seguridad en el estado se encuentra completamente desatendida. Cuando sea Gobernador, esto se acabó”; “Con Adrián de procurador Nuevo León fue primer lugar nacional en asesinatos y secuestros, y sufrió las peores tragedias de su historia.”; “A nadie se nos olvida que en la peor época de inseguridad en Nuevo León”; Adrián fue procurador y tuvo que entrar la iniciativa privada, la Marina y el Ejército a poner orden, porque Adrián no pudo, como tampoco pudo cuando fue alcalde de Monterrey. La ciudad vivió con miedo.”; “Adrián, no pudiste con la seguridad y por eso no serás gobernador.”* y *Juntos vamos a sacar a la vieja política. ¿Le entras?”*
- En todas las imágenes, del audiovisual publicado en las redes sociales *YouTube, Instagram, Facebook y Twitter*, existe una transcripción de los diálogos referidos.
- El contenido audiovisual difundido en las redes sociales *YouTube, Instagram, Facebook y Twitter*, es idéntico entre sí

CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, pues del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen



derecho al material denunciado, se considera que su contenido no constituye la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral local en Nuevo León, dado que se trata de la opinión, crítica o perspectiva de Samuel Alejandro García Sepúlveda, candidato a la gubernatura de Nuevo León por el partido Movimiento Ciudadano, respecto de la gestión, como servidor público, de su contrincante al mismo cargo por el Partido Revolucionario Institucional, por lo que, en principio, se considera que el contenido del spot denunciado, está amparado bajo la libertad de expresión, conforme a los siguientes argumentos.

En primer lugar, cabe 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 límites constitucionales como es la calumnia, entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral.



En el entendido, como se indicó, que el contexto incide directamente en la apreciación del ejercicio de la libertad de expresión, así como la base fáctica que sirve de sustento para ello.

Particularmente, 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-132/2018¹⁴, 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

¹⁴ 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



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-89/2017¹⁵ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

"...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.

¹⁵ 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)



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 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, en este asunto se destaca que **Adrián Emilio de la Garza Santos**, fue Presidente Municipal de Monterrey, Nuevo León, también fue Presidente de la Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal y Procurador General de Justicia de Nuevo León, y actualmente candidato a la gubernatura del de Nuevo León por el Partido Revolucionario Institucional, **por lo que su umbral de tolerancia a la crítica debe ser mayor que el de una persona privada.**

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.**




Luego, se considera, desde una óptica preliminar, que los elementos **objetivo** y **subjetivo** constitutivos de calumnia, con impacto en un proceso electoral, no se actualizan en este caso, ya que se está en presencia de una opinión o crítica aparentemente sustentada en una base fáctica suficiente, en torno a hechos públicos, por lo siguiente.

Es un hecho público y notorio que **Adrián Emilio de la Garza Santos**, ha formado parte de controversias y debates públicos relacionados con su actuar como funcionario público, en específico, como Procurador de Justicia y Director de la Agencia Estatal de Investigaciones de Nuevo León.

Lo anterior se acredita, a manera de ejemplo, con las notas periodísticas certificadas por la autoridad instructora, las cuales dan cuenta de lo siguiente:

Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p>Verdadero que cuando Adrián de la Garza fue Procurador, se registró la peor época de inseguridad en NL</p> <p>https://verificado.com.mx/verdadero-que-cuando-adrian-de-la-garza-fue-procurador-se-registro-la-peor-epoca-de-inseguridad-en-nl/</p>
	<p><i>'Aberrantes' acusaciones contra exprocurador de NL: Deudos de ataque al Casino Royale</i></p> <p>https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2016/10/25/aberrantes-acusaciones-contra-exprocurador-de-nl-deudos-de-ataque-al-casino-royale-172750.html</p>
	<p><i>Monterrey tuvo el gobierno más corrupto... y volvió a ganar Adrián de la Garza</i></p> <p>https://lasillarota.com/estados/monterrey-tuvo-el-gobierno-mas-corrupto-y-volvio-a-ganar-adrian-de-la-garza/269267</p>



Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p>Se calientan las elecciones: Felipe arma escándalo a Adrián de la Garza</p> <p>https://www.mexnewz.mx/se-calientan-las-elecciones-felipe-arma-escandalo-a-adrian-de-la-garza/</p>

Como se observa, Adrián Emilio de la Garza Santos, fue mencionado en notas periodísticas tales como: “Verdadero que cuando Adrián de la Garza fue Procurador, se registró la peor época de inseguridad en NL”; ‘Aberrantes’ acusaciones contra exprocurador de NL: Deudos de ataque al Casino Royale; Monterrey tuvo el gobierno más corrupto... y volvió a ganar Adrián de la Garza, y Se calientan las elecciones: Felipe arma escándalo a Adrián de la Garza, de lo que se sigue que se trata de un tema público.

Asimismo, se puede advertir de las siguientes notas periodísticas, el nombre de Adrián Emilio de la Garza Santos, como funcionario público, tal como se muestra a continuación:

Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p>En Nuevo León, 10 mil desaparecidos</p> <p>https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/9/12/en-nuevo-leon-10-mil-desaparecidos-152032.html</p>
	<p>La tragedia del Café Iguana</p> <p>https://www.regiando.com/la-tragedia-del-cafe-iguana/</p>







INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-112/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021

Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p>Terror en el Casino Royale de Monterrey; los Zetas, detrás del atentado</p> <p>https://www.excelsior.com.mx/2011/08/26/nacional/763911</p>
	<p>La Marina toma Monterrey</p> <p>https://www.proceso.com.mx/reportajes/2012/11/15/la-marina-toma-monterrey-110849.html</p>
	<p>Ejército continuará en NL durante 2012</p> <p>https://www.animalpolitico.com/2011/12/ejercito-no-saldra-de-nl-al-menos-en-un-ano/</p>
	<p>Monterrey; ciudad de riesgo máximo</p> <p>https://www.milenio.com/opinion/francisco-gomez/siete-puntos/monterrey-ciudad-de-riesgo-maximo</p>

Sobre esta base, se considera, desde una óptica preliminar, que las críticas o señalamientos que se hacen en el material denunciado –relacionadas con Adrián Emilio de la Garza Santos- tienen un sustento fáctico suficiente y, consecuentemente, no se actualiza la figura jurídica de calumnia en su contra.

Así, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión considera que, el contenido del material denunciado, en principio, se



inscribe como parte del mensaje del partido político Movimiento Ciudadano y su candidato a la gubernatura, en términos de lo que considera positivo para el estado de Nuevo León y lo negativo que, a su juicio, no se debe permitir, desde una visión comparativa con diversas personas al indicar frases tales como: *“Hoy la seguridad en el estado se encuentra completamente desatendida. “Cuando sea Gobernador, esto se acabó”; “A nadie se nos olvida que en la peor época de inseguridad en Nuevo León”; “Adrián fue procurador y tuvo que entrar la iniciativa privada, la Marina y el Ejército a poner orden, porque Adrián no pudo, como tampoco pudo cuando fue alcalde de Monterrey”; “Con Adrián de procurador Nuevo León fue primer lugar nacional en asesinatos y secuestros, y sufrió las peores tragedias de su historia. Adrián, no pudiste con la seguridad y por eso no serás gobernador.”; “Juntos vamos a sacar a la vieja política. ¿Le entras?, lo anterior, respecto de hechos relacionados con la gestión de Adrián de la Garza como Procurador de Justicia de Nuevo León, que están bajo el escrutinio público y de lo que, desde la perspectiva del candidato a la gubernatura de dicha entidad federativa por Movimiento Ciudadano, debe ser el futuro de ese estado, en el contexto del proceso electoral local de esa entidad federativa.*

Al respecto, es importante destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado¹⁶ que tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, **temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político**, entre otros, porque **tal proceder se encuentra protegido por el derecho de la libertad de expresión.**

En ese sentido, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, porque la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Así, del análisis integral al contenido del promocional denunciado, se advierte que el mismo se orienta a realizar una crítica dentro del debate político sobre problemáticas de interés general, como la seguridad, la cual identifica el posicionamiento del propio partido respecto de los antecedentes en el tema de su contrincante, como funcionario público de ese sector, sin que de ello se desprenda la imputación de hechos o delitos falsos.

¹⁶ Ver SUP-REP-92/2017



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.¹⁷

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.

En este sentido, considerando que las expresiones tildadas de ilegales por el denunciante, podrían tener base y sustento en temas del debate público y hechos noticiosos, es que, en sede cautelar, no se tiene la posibilidad de comprobar su veracidad, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que deberá prevalecer la libertad de expresión¹⁸, pues no resulta, por las razones explicadas y desde una perspectiva preliminar, evidente la falsedad de la información o expresiones objeto de denuncia, sino la opinión del candidato y del partido político emisor del mensaje.

Por lo anterior, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho se considera que el material denunciado realiza una **crítica fuerte a Adrián Emilio de la Garza Santos, candidato a la gubernatura del Estado de Nuevo León por el Partido Revolucionario Institucional**, que se **encuentra dentro de los límites permisibles del debate político e intercambio de opiniones dentro de un proceso electoral en la etapa de campañas**, que no sólo debe ser propositivo sino también crítico, con el objeto de que el electorado cuente con los elementos necesarios para estar en aptitud de emitir un voto informado, considerando que la difusión de dicha propaganda se presenta, se insiste, dentro del período de campaña electoral y, aparentemente, sobre la base de temas públicos, estando al alcance de la quejosa los medios para refutar dichos posicionamientos por los mismos medios.

En consecuencia, esta autoridad electoral nacional, desde una perspectiva en sede cautelar, no encuentra elementos de **urgencia, imperiosa necesidad o peligro en la demora que justifiquen el dictado de medidas cautelares**, respecto del promocional *CONTRAOFENSIVA 3 NL*, identificado con el folio RA02509-21 (versión radio) pautado por Movimiento Ciudadano y del video alojado en las redes sociales *YouTube, Instagram, Facebook y Twitter*.

¹⁷ Véase SUP-REP-89/2017.

¹⁸ Ver SUP-REP-154/2018



De igual forma, resulta **improcedente** la solicitud de dictar medidas cautelares en **tutela preventiva** a fin de evitar que esta conducta se repita, 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 y contenido siguiente *MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA*¹⁹.

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 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificado con el folio **RV02094-21** (versión televisión) pautado por Movimiento Ciudadano, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A**.

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional **CONTRAOFENSIVA 3 NL**, identificado con el folio **RA02509-21** (versión radio) pautado por Movimiento Ciudadano y el video alojado en las redes sociales

¹⁹ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=14/2015&tpoBusqueda=S&sWord=14/2015>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-112/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/198/PEF/214/2021

YouTube, Instagram, Facebook y Twitter, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, Apartado B.**

TERCERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, bajo la figura de tutela preventiva, respecto del material denunciado, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, Apartado B.**

CUARTO. 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.

QUINTO. 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 Quincuagésima Segunda Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el **veintiséis 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