



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA E USO INDEBIDO DE LA IMAGEN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN RADIO Y TELEVISIÓN, IMPUTABLE AL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

Ciudad de México, a treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno

I. DENUNCIA. El veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, el partido político MORENA, a través de su representante ante el Consejo General de este Instituto, presentó queja en contra del Partido de la Revolución Democrática, derivado del pautado del promocional denominado **NAC MANOS** con número de folio **RV02206-21** [versión televisión] y **RA02623-21** [versión radio], toda vez que, a juicio del quejoso, se realizan acusaciones infundadas y calumniosas en contra de MORENA y se utiliza indebidamente la imagen servidores públicos federales.

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 veintinueve de mayo del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021**, se acordó su admisión 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.
- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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, de **propaganda que calumnia** al partido político MORENA y utiliza la imagen de los servidores públicos emanados de éste.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso sostiene que el Partido de la Revolución Democrática, realiza actos que pudieran constituir violaciones a la normativa electoral, toda vez que, en su concepto, en el promocional denominado **NAC MANOS** con número de folio **RV02206-21** [versión televisión] y **RA02623-21** [versión radio], se realizan acusaciones infundadas y calumniosas en contra de MORENA y se utiliza indebidamente la imagen de servidores públicos emanados de dicho partido.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES

PARTIDO MORENA

- a) **Prueba técnica.** Consistente en el video y audio correspondiente al promocional denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

- b) **Documental Pública.** Consistente en certificación que la autoridad competente realice para constar la existencia y contenido del promocional pautado.
- c) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** Consistente en todo lo que beneficie al partido denunciante y compruebe la razón de su dicho.
- d) **Instrumental de actuaciones.** Consistente en todo lo que beneficie al partido denunciante y compruebe la razón de su dicho.

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 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 del promocional denunciado, conforme a lo siguiente:

RV02206-21

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
2	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
3	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
4	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
5	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
6	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
7	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
8	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
9	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
10	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
11	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
12	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
13	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
14	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
15	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
16	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
17	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
18	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
19	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
20	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
21	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
22	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
23	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
24	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
25	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
26	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
27	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
28	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
29	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
30	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
31	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
32	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
33	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021
34	PRD	RV02206-21	NAC MANOS	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	30/05/2021	02/06/2021

RA02623-21



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
2	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
3	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
4	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
5	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
6	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
7	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
8	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
9	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
10	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
11	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
12	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
13	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
14	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
15	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
16	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
17	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
18	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
19	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
20	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
21	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
22	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
23	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
24	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
25	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
26	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
27	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
28	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
29	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
30	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
31	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021
32	PRD	RA02623-21	NAC MANOS	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	27/05/2021	02/06/2021

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- ❖ El promocional denunciado, identificado como **NAC MANOS** con número de folio **RV02206-21** [versión televisión] y **RA02623-21** [versión radio], se encuentra pautado por el **Partido de la Revolución Democrática**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes a la **campaña federal** en diversas entidades federativas.
- ❖ La difusión del material denunciado en radio inició el veintisiete de mayo y concluye el dos de junio de dos mil veintiuno, mientras que el correspondiente a televisión inicia su vigencia el treinta de mayo y concluirá el dos de junio del presente año, conforme a lo especificado en los cuadros que anteceden.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

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

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

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

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

“NAC MANOS” RV02206-21[versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz de periodista: - ¿Y que usted está metiendo la mano en las elecciones?</p> <p>Voz de AMLO en off: -¡Claro que sí!</p> <p>Voz en off hombre: México está en peligro.</p> <p>El autoritarismo nunca viene solo, viene acompañado de ineptitud que cuesta vidas, de mentiras que destruyen, viene acompañado de indiferencia y de violencia.</p> <p>Vamos a ponerle un alto a Morena.</p> <p>La elección es entre los que defienden a la democracia y los que quieren destruirla.</p> <p>Vota por las y los candidatos de la alianza Va por México. Vota PRD.</p>

“NAC MANOS” RA02623-21 [versión radio]
<p>Voz en off de mujer: - Y que usted está metiendo la mano en las elecciones-</p> <p>Voz de AMLO en off: -¡Claro que sí!</p> <p>Voz en off hombre: México está en peligro.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

**“NAC MANOS”
RA02623-21 [versión radio]**

El autoritarismo nunca viene solo, viene acompañado de ineptitud que cuesta vidas, de mentiras que destruyen, viene acompañado de indiferencia y de violencia.

Vamos a ponerle un alto a Morena.

La elección es entre los que defienden a la democracia y los que quieren destruirla.

Vota por las y los candidatos de la alianza Va por México.

Vota PRD.

- En el promocional se escucha una voz, aparentemente del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador, afirmando “claro que sí”, cuando fue cuestionado sobre su intervención en las elecciones.
- En la versión de televisión se aprecia la imagen de Hugo López-Gatell Ramírez, Subsecretario en la Secretaría de Salud del Gobierno Federal, acompañado de la palabra CINISMO, así como fotografías del accidente ocurrido en la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México.
- En el promocional se pide el voto por las y los candidatos de la alianza Va por México y en específico por el PRD, a quien se identifica como emisor del mensaje.

II. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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 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-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda

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-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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 libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes,

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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.

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.**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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 interamericanas 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.**

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 expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

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-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

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.

III. CASO CONCRETO

A. CALUMNIA

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 federal, puesto que las imágenes y frases que integran el promocional denunciado, 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, sin que se desprenda la imputación de un hecho o delito falso.

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.

Del análisis cautelar del material objeto de denuncia, se advierte que contienen las siguientes frases:

Frase	Observación
<i>Y que usted está metiendo la mano en las elecciones-</i> Voz de AMLO en off: -¡Claro que sí!	Es una cita literal de un acontecimiento público.
<i>México está en peligro</i>	Es una opinión del emisor del mensaje
<i>El autoritarismo nunca viene solo, viene acompañado de ineptitud que cuesta vidas, de mentiras que destruyen, viene acompañado de indiferencia y de violencia.</i>	Es una opinión del emisor del mensaje, no se limita a señalar personas, tampoco el motivo por el cual considera que lo son, ni refiere algún dato concreto.
<i>Vamos a ponerle un alto a Morena</i>	Busca que el receptor del mensaje vea al Partido de la Revolución Democrática como un freno a MORENA
<i>La elección es entre los que defienden a la democracia y los que quieren destruirla.</i>	Es una opinión del emisor del mensaje



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

Así, las imágenes utilizadas en el promocional representan temas que en este momento están marcando la agenda pública a nivel nacional:

Imagen	Observación
	Representa el accidente ocurrido en la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro.
	Con esa imagen se advierte una opinión en relación al trabajo realizado por dicho servidor público.
	Se emite una opinión.
	Se insertan imágenes relacionadas con el movimiento feminista.
	Se emite una opinión.

De lo expuesto, no se desprende, bajo la apariencia del buen derecho, la imputación de hechos o delitos falsos hacia persona alguna, sino que son expresiones que constituyen la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje en torno de temas que se encuentran dentro del debate público, siendo que, contrario a lo que sostienen el quejoso, **de ninguna de dichas expresiones o fragmentos del spot se aprecie, la imputación directa e inequívoca de hechos o delitos falsos que sirva de base para la adopción de medidas cautelares.**

En efecto, si bien las expresiones aludidas, pueden parecer chocantes o una crítica fuerte a personas que son servidoras públicas del gobierno federal, al analizar las frases que conforman el material denunciado conforme a las líneas normativas y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

jurisdiccionales establecidas con antelación, no se advierten elementos a partir de los cuales se pueda concluir, en sede cautelar, que es necesario ordenar el retiro del spot objeto de denuncia por contenido calumnioso, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información con 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.**

Asimismo, encuentra sustento en lo determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha señalado que todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, como aparentemente ocurre en el caso.

Lo anterior, se corrobora con el hecho de que la Sala Superior en el expediente SUP-REP-12/2021, precisó que la libertad de expresión se extiende a las opiniones o críticas severas que pudieran realizar los partidos políticos respecto al contexto actual; lo anterior ya que desde esa perspectiva se enfatiza el debate político y el derecho a la ciudadanía de recibir información a partir de la perspectiva de los partidos políticos.

Aunado a lo anterior, se debe recalcar 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, situación que en el presente caso no ocurre, pues el audio utilizado al principio del promocional fue sacado de un evento que en verdad ocurrió en donde el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos infirió la citada frase, en la conferencia de prensa matutina realizada el once de mayo del año en curso, de conformidad con el extracto de la versión estenográfica obtenido dicho evento:¹⁴

¹⁴ Visible en <https://presidente.gob.mx/11-05-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

PREGUNTA: Presidente, como usted presentó hace unos días las tarjetas rosas de Adrián de la Garza, hay algunos partidos que lo acusan ahora de que usted tuvo que ver en esta denuncia.

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Pero ¿cómo no voy a tener que ver?

INTERLOCUTORA: Y que usted está metiendo la mano en las elecciones.

PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR: Claro que sí, claro que sí, si aquí lo dí a conocer, si es de dominio público, lo estoy diciendo, no podemos ser cómplices del fraude.

Es más, ¿no tienes ahí la tarjeta? o ponla. Fueron dos días, el primero, pensé porque lo vi...

INTERLOCUTORA: Tres días.

Además, 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 este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, al tratarse de opiniones críticas hacia gobierno federal, la conclusión debe ser que la misma: no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión; tampoco se aprecia que la frase que se reproduce -emitida por el Presidente de México- esté sacada de contexto, editada o manipulada de forma tal que se confunda a la ciudadanía respecto a lo que dijo dicho servidor público o se dé a entender una cuestión distinta.

En efecto, conforme al criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, **las opiniones están permitidas, aunque resulten fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.**

Por otra parte, se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con real malicia (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

Así como lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- **El sujeto que fue denunciado.** Únicamente pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.
- **Elemento objetivo.** Imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en el proceso electoral.
- **Elemento subjetivo.** A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

Así, para la Sala Superior, para que pueda acreditarse el elemento objetivo de la calumnia es necesario que estemos ante la comunicación de hechos (no de opiniones). En ese sentido, la manifestación denunciada debe implicar la trasmisión de información, entendida como la expresión de un hecho, no así de una opinión, la cual implicaría la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional, sostuvo que en materia electoral **las opiniones están permitidas**, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado 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, situación que, bajo la apariencia del buen derecho, no sucede en el caso bajo estudio pues, se insiste, de su análisis preliminar no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos al partido quejoso, o bien, a las personas servidoras públicas que aparecen en él.

En este sentido, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión considera la **IMPROCEDENCIA** de la adopción de medidas cautelares.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

B. APARICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MATERIAL DENUNCIADO.

El partido político MORENA señaló que, indebidamente se utiliza la voz o imagen de dos servidores públicos federales en los materiales denunciados, ya que en el promocional de televisión se vislumbra el rostro de un Subsecretario de la Secretaría de Salud Federal y en ambas versiones se escucha la voz del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, sin que tales personas hayan autorizado aparecer en dichos materiales.

Al respecto, esta autoridad considera que la medida cautelar solicitada es **improcedente**, conforme con los siguientes razonamientos.

Desde una óptica preliminar, no se advierte que, dichas apariciones, en el material denunciado, constituya una conducta reprochable en sede cautelar, por dos razones fundamentales:

En primer lugar, porque la aparición de tales personas servidoras públicas acontece como parte del mensaje del promocional, es decir, de una crítica que el emisor del mensaje realiza hacia la actual administración gubernamental, sin que la aparición de tales funcionarios de alto nivel sea constante a lo largo del promocional, ni que se combinen con la mención de sus nombres o sus cargos, sino que son solamente imágenes en el contexto del spot de radio o televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

Aunado a lo anterior, las personas servidoras públicas que aparecen en el promocional denunciado, son personas con responsabilidades públicas y, por tanto, están sujetas a una resistencia mayor respecto del uso de su imagen y en términos de recibir críticas, confrontaciones y escrutinio por parte de la sociedad y los actores políticos en el marco de un proceso electoral.

Una de las reglas ampliamente aceptada y reconocida en los ordenamientos jurídicos nacionales y convencionales para los regímenes democráticos, consiste en que las personas con responsabilidades públicas o proyecciones de esa índole soporten señalamientos, críticas y debates más intensos que los particulares por parte de los medios de comunicación, actores políticos y ciudadanía en general, incluyendo el uso de su imagen para esos propósitos. Ello es así por motivos estrictamente ligados al tipo de roles que han decidido desempeñar, que exige un escrutinio público intenso de sus actividades.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁵ ha reconocido que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección. Tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un **umbral mayor de tolerancia ante la crítica**.

Tales razonamientos son concordantes con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de

¹⁵ Al efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la Suprema Corte de la Justicia de la Nación han establecido los siguientes criterios: HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN, Jurisprudencia 14/2007, publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 1, núm. 1, 2008, páginas 24 y 25; LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO, Jurisprudencia 11/2008, publicada en la 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; LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. Tesis 1a./J. 38/2013 (10a.) visible en el Semanario Judicial y su Gaceta, Materia Constitucional, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 538; Tesis 1ª. CLII/2014 (10ª) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS» Tesis visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Décima Época, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 806; 1ª. XLI/2010, DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Materia Constitucional, Novena Época, marzo de 2010, Tomo XXXI, página 923; y la Jurisprudencia DERECHOS A LA PRIVACIDAD, A LA INTIMIDAD Y AL HONOR. SU PROTECCIÓN ES MENOS EXTENSA EN PERSONAS PÚBLICAS QUE TRATÁNDOSE DE PERSONAS PRIVADAS O PARTICULARES.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

impugnación de clave SUP-REP-488/2015, sentencia en la que estableció, entre otros argumentos, los siguientes:

En ese tenor, la necesidad de un control completo y eficaz sobre el manejo de los asuntos públicos como garantía para la existencia de una sociedad democrática requiere que las personas que tengan a su cargo ese manejo, cuenten con una protección diferenciada, de frente a la crítica, con relación a la que tendría cualquier particular que no esté involucrado en asuntos de esa naturaleza.

*Así, **quienes tienen la calidad de servidores públicos están sujetos a un margen mayor de apertura a la crítica y a la opinión pública**, -en algunos casos dura y vehemente- en el contexto de un esquema democrático, en atención al deber social que implican las funciones que les son inherentes, **ya que voluntariamente se someten a un mayor escrutinio ante la sociedad**.*

En ese contexto, puede afirmarse que, desde la perspectiva del sistema interamericano, el derecho a la libertad de expresión e información también constituye uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.

Sobre el tema, resulta orientador lo sostenido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-185/2015:

Cabe destacar, que ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que el derecho a la propia imagen no se encuentra expresamente enunciado en el artículo 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, no obstante, debe estimarse que las imágenes o fotografías personales, evidentemente, están incluidas dentro del ámbito de protección de la vida privada, pues la Corte Interamericana ha señalado que la protección que otorga la Convención Americana a la vida privada se extiende a otros ámbitos además de los que específicamente enumera dicha norma.

*En tal virtud, **se considera que no toda publicación de imágenes requiere el consentimiento de la persona retratada, cuestión que resulta más claro cuando las imágenes se refieren a funcionarios públicos** como lo es el caso del Senador con licencia Humberto Mayans, de ahí que no exista utilización indebida de su imagen, sino que lo incorrecto fue que se utilizara en el contexto detallado.*

(El destacado es propio de esta resolución).

En este sentido, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión considera que la aparición de las referidas personas servidoras públicas, en el contexto de material denunciado y el mensaje que en el mismo busca transmitir el emisor, no es contraria a derecho como lo aduce el quejoso, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

A similares consideraciones se arribó esta Comisión de Quejas y Denuncias en los acuerdos ACQyD-INE-25/2021, ACQyD-INE-31/2021¹⁶ y ACQyD-INE-64/2021,¹⁷ así como por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las sentencias de fondo SRE-PSC-47/2021 y SRE-PSC-31/2021.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

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

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el partido político MORENA, respecto del promocional denominado **NAC MANOS** con número de folio **RV02206-21** [versión televisión] y **RA02623-21** [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.

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.

¹⁶ Confirmado mediante el diverso SUP-REP-54/2021

¹⁷ Confirmado mediante el diverso SUP-REP-112-2021



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-126/2021

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/225/PEF/241/2021

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Quinta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el treinta y uno 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