

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL DERIVADO DEL PAUTADO DE UN PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN CON EL QUE PRESUNTAMENTE SE CALUMNIA A RICARDO ANAYA CORTÉS, CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA POR LA COALICIÓN “POR MÉXICO AL FRENTE”, ATRIBUIBLE AL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018.

Ciudad de México, a veintiuno de junio de dos mil dieciocho.

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

1. DENUNCIA. El veinte de junio del año en curso, el Partido Acción Nacional presentó queja en contra del partido político MORENA, derivado del pautado de un promocional denominado **TRES HISTORIAS**, identificado con el folio **RV03168-18** [versión televisión], pautado para la etapa de campaña federal, el cual, a decir del quejoso, constituye propaganda calumniosa en contra de Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”, puesto que al momento en que se señala en el promocional denunciado “el rencor, el cinismo y la corrupción” aparece la imagen de Ricardo Anaya Cortés, con lo que considera se le imputa ser un corrupto, lo que vulnera el principio de equidad en la contienda.

2. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDA CAUTELAR. En misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018**.

Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del reporte de vigencia de material denunciado emitido por 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 Nacional Electoral, para los efectos conducentes, así como la certificación del contenido del promocional pautado por MORENA, materia del presente procedimiento.

Finalmente, 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.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. COMPETENCIA. La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, 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 una denuncia en la que se solicita la adopción de medidas cautelares para suspender la difusión de un promocional de televisión, pautado por MORENA, a través del cual, a decir del quejoso, se calumnia a Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la coalición “Por México al Frente”.

Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia **25/2010** de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS. Como se adelantó, el Partido Acción Nacional aduce que el promocional denominado **TRES HISTORIAS**, identificado con el folio **RV03168-18** [versión televisión], pautado por MORENA para

la etapa de campaña federal, constituye propaganda calumniosa en contra de Ricardo Anaya Cortés, candidato a la Presidencia de la República por la “Coalición por México al Frente”, puesto que se le imputan hechos y conductas falsas al señalarlo como una persona corrupta.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- **Documental pública.** Consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, del material denunciado, así como de los impactos que tendrá el mismo.
- **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 a mis intereses
- **Presuncional Legal y Humana.** Esta prueba se ofrece con el fin de demostrar la veracidad de todos y cada uno de los argumentos esgrimidos en la presente.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- **Documental pública:** Consistente en el acta circunstanciada instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó la existencia y contenido del promocional denominado **TRES HISTORIAS**, identificado con el folio **RV03168-18** [versión televisión]
- **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión,** relacionado con el promocional denunciado como se observa a continuación:

ACUERDO ACQyD-INE-146/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
2	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	BAJA CALIFORNIA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
3	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	BAJA CALIFORNIA SUR	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
4	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	CAMPECHE	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
5	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	COAHUILA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
6	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	COLIMA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
7	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	CHIAPAS	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
8	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	CHIHUAHUA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
9	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
10	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	CIUDAD DE MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
11	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	DURANGO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
12	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	GUANAJUATO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
13	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	GUERRERO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
14	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	HIDALGO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
15	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	JALISCO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
16	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
17	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	MEXICO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
18	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	MICHOACAN	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
19	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	MORELOS	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
20	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	NAYARIT	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
21	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	NUEVO LEON	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
22	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	OAXACA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
23	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	PUEBLA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
24	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	QUERETARO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
25	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	QUINTANA ROO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
26	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	SAN LUIS POTOSI	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
27	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	SINALOA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018

ACUERDO ACQyD-INE-146/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
28	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	SONORA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
29	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	TABASCO	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
30	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	TAMAULIPAS	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
31	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	TLAXCALA	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
32	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	VERACRUZ	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
33	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	YUCATAN	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018
34	MORENA	RV03168-18	TRES HISTORIAS	ZACATECAS	CAMPAÑA FEDERAL	24/06/2018	27/06/2018

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El promocional denominado **TRES HISTORIAS**, identificado con el folio **RV03168-18** [versión televisión] fue pautado por MORENA, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en la pauta correspondiente a la campaña federal.
- La difusión del spot denunciado inicia el veinticuatro de junio de dos mil dieciocho y concluye el veintisiete del mismo mes y año.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se

discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

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

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

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

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 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. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denunciado inicia su vigencia el próximo veinticuatro de junio del año en curso, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este

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

Instituto https://portal-pautas.ine.mx/portalPublicoRT5/app/promocionales_federales?execution=e1s1

La colocación en el portal de Internet del promocional denunciado implica que esté disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la vigencia y regularidad del modelo de comunicación política establecido en la Constitución General y en las leyes reglamentarias, lo que supone, entre otras cuestiones, el correcto uso de la pauta a la que tienen derecho los partidos políticos.

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

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

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

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

II. MARCO JURÍDICO

El artículo 41, fracción III, apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protege a las personas frente a la propaganda política o electoral que las calumnie.

Por su parte, el artículo 6 constitucional prevé como limitaciones posibles al derecho a la libertad de expresión: los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros; que se provoque algún delito, o se perturbe el orden público.

En el mismo sentido, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé que el ejercicio de la 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 respecto 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.

En consonancia, el artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que se prohíbe la imputación de hechos delictivos o ilícitos falsos, y también la imputación de “hechos falsos”, que impacten en el proceso electoral.

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 – electoral,³ no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

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”

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 expresión.⁵

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.

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.

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 debido diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión.⁶

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

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

la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.

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 fondo⁷.

III. MATERIAL DENUNCIADO

TRES HISTORIAS Folio RV03168-18	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
	<p>Voz femenina en off: Nos hemos guardado las cosas por mucho tiempo.</p> <p><i>Nos hemos guardado las palabras.</i></p> <p><i>Nos hemos guardado el hambre.</i></p> <p><i>Nos hemos guardado el coraje que produce el odio, el rencor y el cinismo de la corrupción.</i></p> <p><i>Hoy hemos decidido no guardarnos nada.</i></p> <p>Voz niña: Mamá, ya es hora.</p> <p>Voz femenina en off: Tenemos que salir a votar.</p> <p><i>Por MORENA, por Andrés Manuel, por México.</i></p>

⁷ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

TRES HISTORIAS Folio RV03168-18	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
	<p><i>Este primero de julio, vota todo MORENA, la esperanza de México.</i></p>
	
	
	
	

TRES HISTORIAS Folio RV03168-18	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
 <p>1 de julio</p>	
 <p>Mamá</p>	
 <p>ya es hora</p>	
 <p>Tenemos que salir a votar</p>	

TRES HISTORIAS Folio RV03168-18	
IMAGEN REPRESENTATIVA	CONTENIDO DEL VIDEO
   	

Del citado promocional se advierte una voz femenina en *off* que va enunciando diversas frases acompañadas de imágenes, como a continuación se describe:

ACUERDO ACQyD-INE-146/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018

- El material denunciado inicia con una imagen en una cocina, en el que una persona del sexo femenino se encuentra sirviéndole alimentos a un menor de edad del sexo masculino, mientras la voz en *off* dice *Nos hemos guardado las cosas por mucho tiempo.*
- Posteriormente, se muestra una imagen en la que aparecen tres personas, dos del sexo femenino y una del sexo masculino, sentadas alrededor de una mesa, mientras la voz en *off* dice *Nos hemos guardado las palabras.*
- A continuación, se aprecia la imagen de un menor de edad del sexo masculino sentado en el piso mientras la voz en *off* dice *Nos hemos guardado el hambre.*
- Acto seguido aparece una persona del sexo masculino sentado en una silla de ruedas viendo la televisión mientras la voz en *off* dice *Nos hemos guardado el coraje que produce el odio, el rencor y el cinismo de la corrupción,* seguido de diversas imágenes que se aprecian en el televisor, en las que aparece Carlos Salinas de Gortari, José Antonio Meade Kuribreña y Ricardo Anaya Cortés.
- Posteriormente, aparece una imagen con una persona del sexo femenino sentada sobre una cama y tocando una guitarra, mientras la voz en *off* dice *Hoy hemos decidido no guardarnos nada*
- A continuación, aparece una persona del sexo femenino recostada en una cama, mientras un menor del sexo masculino le dice *Mamá, ya es hora.*
- Posteriormente se ve una persona del sexo femenino bajando las escaleras y a otra persona del sexo femenino, acompañada de un menor del sexo masculino, caminando en la calle, mientras la voz en *off* dice *Tenemos que salir a votar.*
- Posteriormente aparecen varias imágenes, de una persona del sexo masculino en silla de ruedas, otra persona del sexo femenino, acompañada de un menor de edad del sexo masculino, caminando sobre las vías del tren y de otra persona del sexo femenino bajando las escaleras mientras la voz

en off dice Por MORENA, por Andrés Manuel, por México. Este primero de julio, vota todo MORENA, la esperanza de México

IV. CASO CONCRETO.

Respecto del promocional denunciado, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional.

Lo anterior, es así pues bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que se le imputen de manera directa hechos o delitos falsos a Ricardo Anaya Cortés, como lo refiere el partido quejoso, sino que la línea discursiva del promocional, consiste en llamar a salir a votar por los candidatos de MORENA el próximo primero de julio, situación que encuentra cobertura legal al ser difundido dentro del periodo de campaña electoral que actualmente transcurre.

Lo anterior, pues si bien es cierto que, mientras la voz en *off* dice *Nos hemos guardado el coraje que produce el odio, el rencor y el cinismo de la corrupción*, aparecen diversas imágenes en un televisor, entre las que se advierte la de Ricardo Anaya Cortés, lo cierto es que, de un estudio preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en el citado promocional no se les adjudica de manera directa y clara ningún hecho o delito falso.



Sobre el particular, es importante destacar que el propio quejoso acepta que en el promocional denunciado no se hace alusión directa a Ricardo Anaya Cortés como corrupto, sino que al momento en que se dice la frase antes señalada, aparece su imagen, con lo que el partido denunciante considera, se le calumnia al asociar el audio con su imagen.

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.*

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-132/2018⁸, 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.

...

⁸ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf

ACUERDO ACQyD-INE-146/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018

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

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

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017⁹ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

SUP-REP-89/2017

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

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

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

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

⁹ 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)

ACUERDO ACQyD-INE-146/2018
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/355/PEF/412/2018

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.”*

Al respecto, cabe precisar que ha sido criterio de esta comisión que la palabra “**corrupto**” no constituye, en sí misma, la imputación de ningún hecho o delito, pues la misma admite distintos significados, siendo dos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española:

corrupto, ta

Del lat. *corruptus*.

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

En este sentido, el máximo tribunal en la materia, al resolver el expediente SUP-REP-92/2018, determinó que si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades a través de una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, **problemáticas sociales** o **crítica a contextos**

electorales, gobiernos o candidaturas: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

Por lo anterior, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho se considera que el promocional denunciado realiza una crítica a una problemática social respecto al sentir de la ciudadanía de coraje, odio y rencor ocasionado por el cinismo y la corrupción, 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 periodo de campaña electoral.

En consecuencia, en el presente caso, como se adelantó, no se actualiza el elemento objetivo de la real malicia (imputación directa e inequívoca de un delito o hecho) y, por tanto, en vía de consecuencia, tampoco se acredita el elemento subjetivo (es decir que tal imputación la haya realizado el emisor del mensaje a sabiendas que era falsa).

En consecuencia, bajo la apariencia del buen derecho, se determina que la medida cautelar solicitada resulta **improcedente**.

Los razonamientos expuestos **no prejuzgan** 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, 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:

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de las medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional, respecto del spot denominado **TRES HISTORIAS**, identificado con el folio **RV03168-18** [versión televisión], en términos de los razonamientos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Septuagésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el veintiuno de junio de dos mil dieciocho por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

DRA. ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA