



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR LA VIOLACIÓN A LAS REGLAS DE PROPAGANDA EN PERIODO DE INTERCAMPAÑAS, ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA Y DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA ATRIBUIBLES AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022.

Ciudad de México, a veintiuno de febrero de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES

I. Denuncia. El dieciocho de febrero de dos mil veintidós, MORENA, presentó escrito por el que denunció al Partido Revolucionario Institucional por la difusión, en septiembre de dos mil veintiuno, de diversas publicaciones en las redes sociales de Facebook y Twitter, cuyo contenido, según el quejoso, violan las reglas sobre propaganda en **periodo de intercampana**, actualizan **actos anticipados de campana** y constituyen **propaganda calumniosa**, con impacto en los procesos electorales locales que actualmente se celebran en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

Por tal motivo, solicita el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se retire la publicidad denunciada.

II. Registro de queja, reserva de admisión y de emplazamiento, y diligencias preliminares. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**. Asimismo, se reservó lo correspondiente a la admisión y los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Además, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por el quejoso en su escrito de denuncia y se requirió al denunciado y a Meta Platforms, Inc. (Facebook), proporcionaran información sobre las publicaciones denunciadas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular 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. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncian diversas conductas atribuibles a un partido político nacional, con posible impacto en los distintos procesos electorales locales que actualmente se desarrollan, derivado de la difusión de publicaciones en redes sociales como Facebook y Twitter.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2015**, de rubro **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso denunció al Partido Revolucionario Institucional en esencia, por haber realizado diversas publicaciones en Facebook y Twitter a finales de septiembre de dos mil veintiuno, en las que, a juicio quejoso, se incluyen propuestas de campaña para el sector turístico, calumnian a su representado e infringen la equidad en la contienda electoral, porque su contenido violenta las reglas establecidas para el periodo de intercampañas.

Por tal motivo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retire el material denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Técnica consistente en las publicaciones alojadas en las ligas electrónicas:

- https://www.facebook.com/watch/?v=279088057191807&extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=sharing
- <https://www.facebook.com/136092926468080/posts/4505202692890393/>
- <https://www.facebook.com/136092926468080/posts/4505208039556525/>
- https://twitter.com/PRI_Nacional/status/1442519407108964353?ref_src=twsrc%5Etfw

2. Documental pública, consistente en la certificación de la existencia de las publicaciones denunciadas.

3. La presuncional, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.

4. La instrumental de actuaciones.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los vínculos electrónicos proporcionados por el quejoso.

2. La documental privada, consistente en el oficio PRI-REP-INE/037/2022, y anexo que le acompaña, signado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, por el que informó que los perfiles en los que se encuentran alojadas las publicaciones, pertenecen y son administradas por su representado.

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Las publicaciones se encuentran alojadas en los perfiles ***PRI Oficial México*** (Facebook) y ***@PRI_Nacional*** (Twitter).
- Dichos perfiles cuentan con la respectiva verificación de esas redes sociales.
- Todas las publicaciones se realizaron el veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno.

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.

¹ SUP-REP-183/2016



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.**²

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. MARCO JURÍDICO

A partir de los hechos denunciados y de las infracciones electorales denunciadas por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

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



PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009,, la Sala Superior ha determinado que la **propaganda política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas.

Por otro lado, la **propaganda electoral**, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al respecto, la jurisprudencia **37/2010**, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior, ha concluido que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las intercampañas.

En este sentido, se puede decir que la **propaganda política no tiene una temporalidad específica**, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

PROPAGANDA DE INTERCAMPAÑA

El artículo 41, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.

A través de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargo de elección popular.³ Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Al respecto, la Sala Superior, ha precisado en diversos precedentes⁴ que la propaganda difundida por los partidos políticos, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

Ello, toda vez que la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

³ Artículo 2, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

⁴ Véanse las ejecutorias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y acumulado; SUP-REP-226/2015 y SUP-REP-579/2015; SUP-REP-32/2018 Y SUP-REP-34/2018 ACUMULADOS



En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, es decir, aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las precampañas y campañas, así como en intercampaña y periodo de veda, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología, principios y propuestas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.⁵

En este sentido, la Sala Superior ha considerado que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está amparado por la libertad de expresión,⁶ que implica adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos a difundir por parte de los partidos políticos, para definir su estrategia política en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Por otro lado, la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-109/2015 y SUP-REP-45/2017, SUP-REP-146/2017, entre otros, ha construido el criterio de que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos durante la etapa de intercampaña, debe corresponder a la naturaleza de la propaganda política.

Es decir, en dicha temporalidad, los mensajes que los partidos políticos difundan o vayan a difundirse deben abstenerse de incluir elementos tendentes a exaltar frente a la ciudadanía, una candidatura o instituto político con la finalidad de colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de elementos coincidentes con su plataforma electoral o cualquier elemento que incite al electorado a favorecer a una determinada opción política (partido o candidato) en el escenario electoral.

De esa manera, cuando se analice la posible difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampañas en el contexto de la solicitud de medidas cautelares, la Comisión deberá valorar los hechos denunciados tomando como referentes, por un lado, la libertad de expresión de los partidos políticos para transmitir dicha propaganda y, por otro, la posible vulneración al principio de equidad en la contienda electoral.

Desde esa perspectiva, el máximo tribunal en la materia, ha establecido algunos criterios a seguir para el estudio de los promocionales difundidos en intercampañas, a saber:

⁵ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-54/2018.

⁶ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
- El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.

Como se aprecia, durante la etapa de intercampaña los partidos políticos gozan de libertad para configurar los contenidos de sus mensajes pero dicha libertad se encuentra limitada, únicamente frente a las conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituye un pilar de la democracia, su ejercicio no es absoluto, dado que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

En conclusión, la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos **definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas** que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto de debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

No obstante, la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-55/2018, determinó que los mensajes que los partidos políticos pueden difundir en la etapa de intercampaña, éstos pueden publicar o difundir el emblema o la mención de lemas del partido político correspondiente a su emisor, sin que se identifique algún precandidato en particular, dado que su naturaleza atiende a la ideología, programa o plataforma política del



partido, ya que pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas.

Lo anterior, pues el máximo tribunal⁷ en la materia ha estimado que el elemento temporal es de particular relevancia al momento de valorar la probabilidad de un riesgo o daño evidente que justifique la necesidad de una medida cautelar, por tanto, para su emisión, es necesario considerar que en el periodo de intercampaña existe un interés de la ciudadanía en aquella información que pudiera ser de utilidad con miras a la siguiente etapa en la contienda, sin que ello suponga desconocer la relevancia de salvaguardar el principio de equidad en la elección.

En el mismo tenor, la citada instancia jurisdiccional al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-52/2018, consideró que es válido de la propaganda de intercampaña incluya referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, sin que ello implique, en principio, un posicionamiento indebido; siempre y cuando no hagan uso explícito de llamados a votar a favor o en contra, o referencia expresa a sus candidatos y plataforma, ni se utilice, la imagen, voz, nombre, lema o algún elemento o referencia que identifique o haga identificable a los ciudadanos que serán postulados como candidatos o que participen en el proceso electoral.

Al respecto, la naturaleza y contenido de la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión e incluso medios digitales debe atender al periodo de su difusión; esto es, si es fuera de un proceso electoral (periodo ordinario) o dentro de un proceso electoral, si es en etapa de precampaña, intercampaña y campaña.

De igual forma, la Sala Superior, mediante la jurisprudencia **11/2008**, de rubro: **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, ha precisado que los mensajes de los partidos políticos pueden contener una crítica o contraste sobre el ejercicio de políticas públicas, lo que está permitido dado que fomenta el debate político.

Así, al resolver diversos medios de impugnación SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y acumulados, SUP-RAP-201/2009 y acumulados, SUP-REP-31/2016 y SUP-REP-146/2017, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos.

⁷ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-49/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-20/2022 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022

Lo anterior, si se toma en cuenta que los partidos políticos pueden hacer propaganda política de carácter genérico e informativo, en donde la mera alusión al cambio o a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general.

ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 41.-

...
IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;



Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia general y locales se precisan que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de una candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:⁸

- a. **Un elemento personal:** que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;
- b. **Un elemento temporal:** que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;
- c. **Un elemento subjetivo:** que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia **4/2018** de rubro y texto siguientes, estableció:

ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de

⁸ SUP-JRC-228/2016



la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

La Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones **no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción**, así como en el SUP-REP 502/2021 y acumulados.

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

- i) Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma unívoca o inequívoca, y
- ii) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta oposición política o en contra de otra, no se debe estar a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto.



CALUMNIA

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 expresión⁹.

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,¹⁰ no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

⁹ 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

¹⁰ 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)**,¹¹ pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.¹²

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

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

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

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

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

¹¹ 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-109/2017 y SUP-REP-137/2017.

¹² 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.



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.¹³

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 promociona, 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.

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 fondo¹⁴.

¹³ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹⁴ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



Libertad de Expresión en Redes Sociales y sus restricciones

En torno a la importancia de la libertad de expresión en los procesos electorales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente su Opinión Consultiva OC-5/85, el informe anual 2009 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos y la Declaración conjunta sobre medios de comunicación y elecciones realizada por los Relatores para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos han sostenido, esencialmente, lo siguiente:

- La libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones, en el marco de una campaña electoral, constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral.
- Los objetivos fundamentales de la tutela a la libertad de expresión es la formación de una opinión pública libre e informada, la cual es indispensable en el funcionamiento de toda democracia representativa.¹⁵
- El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones de quienes deseen expresarse a través de los medios de comunicación.
- La libertad de expresión no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.
- 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 constituyen límites a la expresión y manifestaciones de las ideas.

Respecto a la libertad de expresión en internet, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión; la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos de América; y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, han señalado lo siguiente:

- Internet, como ningún medio de comunicación antes, ha permitido a los individuos comunicarse instantáneamente y a bajo costo, y ha tenido un impacto dramático en la forma en que compartimos y accedemos a la información y a las ideas.¹⁶

¹⁵ Ver jurisprudencia 25/2007 de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO.

¹⁶ Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/66/290. Del 10 de agosto de 2011.



- Las características particulares del Internet deben ser tomadas en cuenta al momento de regular o valorar alguna conducta generada en este medio, ya que justo estas hacen que sea un medio privilegiado para el ejercicio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión¹⁷.

Diversos tratadistas han reconocido en Internet los siguientes beneficios en los procesos democráticos:

- Cualquier usuario encuentra la oportunidad de ser un productor de contenidos y no un mero espectador.¹⁸
- Permite la posibilidad de un electorado más involucrado en los procesos electivos y propicia la participación espontánea del mismo, situación que constituye un factor relevante en las sociedades democráticas, desarrollando una sensibilidad concreta relativa a la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas en la red, en uso de su libertad de expresión.¹⁹
- Internet promueve un debate amplio y robusto, en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones, positivas o negativas, de manera ágil, fluida y libremente, generando un mayor involucramiento del electorado en los temas relacionados con la contienda electoral, lo cual implica una mayor apertura y tolerancia que debe privilegiarse a partir de la libertad de expresión y el debate público, condiciones necesarias para la democracia.

Las características de las redes sociales como un medio que posibilita el ejercicio cada vez más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover limitaciones potenciales sobre el involucramiento cívico y político de los ciudadanos a través de Internet.

Resulta aplicable la jurisprudencia 19/2016 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro y texto:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS. *De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos 1º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales*

¹⁷ Ver Libertad de Expresión e Internet, de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013.

¹⁸ Belbís, Juan Ignacio. Participación Política en la Sociedad Digital. Larrea y Erbin, 2010 p. 244, citado en Botero Cabrera, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en Internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 19.

¹⁹ Botero, Carolina, et al. Temas Selectos de Derecho Electoral. Libertad de Expresión y Derecho de Autor en campañas políticas en internet. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2013, p. 65



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión, para lo cual, resulta indispensable remover potenciales limitaciones sobre el involucramiento cívico y político de la ciudadanía a través de internet.

La información horizontal de las redes sociales permite una comunicación directa e indirecta entre los usuarios, la cual se difunde de manera espontánea a efecto de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, así como difunda información obtenida de algún vínculo interno o externo a la red social, el cual pueden ser objeto de intercambio o debate entre los usuarios o no, generando la posibilidad de que los usuarios o invitados, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier contenido o mensaje publicado en la red social.

En muchas de las redes sociales como Facebook y Twitter, se ofrece el potencial de que los usuarios puedan ser generadores de contenidos o simples espectadores de la información que se genera y difunde en la misma, circunstancia que en principio permite presumir que se trata de opiniones libremente expresadas, tendentes a generar un debate político que supone que los mensajes difundidos no tengan una naturaleza unidireccional, como sí ocurre en otros medios de comunicación masiva que puede monopolizar la información o limitar su contenido a una sola opinión, pues en redes como Facebook o Twitter, los usuarios pueden interactuar de diferentes maneras entre ellos.

Estas características de las redes sociales, generan una serie de presunciones en el sentido de que los mensajes difundidos son expresiones espontáneas que, en principio, manifiestan la opinión personal de quién las difunde, lo cual es relevante para determinar si una conducta desplegada es ilícita y si, en consecuencia, genera la responsabilidad de los sujetos o personas implicadas, o si por el contrario se trata de conductas amparadas por la libertad de expresión.

Resulta aplicable la jurisprudencia **18/2016** emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación, de rubro y texto:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES. *De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los artículos y 6°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrafos 1 y 2, así como 13, párrafos 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se advierte que, por sus características, las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión. Por ende, el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.

En este sentido, como es sabido, el ejercicio de los derechos fundamentales no es absoluto o ilimitado, sino que puede ser objeto de ciertas limitantes o restricciones, siempre que se encuentren previstas en la legislación, persigan un fin legítimo, sean necesarias y promocionales, esto es, que no se traduzcan en privar o anular el núcleo esencial del derecho fundamental.

Así las cosas, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-43/2018, determinó que las restricciones o límites al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en Internet resulta aplicable la tesis CV/2017 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y OPINIÓN EJERCIDAS A TRAVÉS DE LA RED ELECTRÓNICA (INTERNET). RESTRICCIONES PERMISIBLES. *Conforme a lo señalado por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, el Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión; por consiguiente, las restricciones a determinados tipos de información o expresión admitidas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, también resultan aplicables a los contenidos de los sitios de Internet. En consecuencia, para que las limitaciones al derecho humano referido ejercido a través de una página web, puedan considerarse apegadas al parámetro de regularidad constitucional, resulta indispensable que deban: (I) estar previstas por ley; (II) basarse en un fin legítimo; y (III) ser necesarias y proporcionales. Lo anterior, si se tiene en cuenta que cuando el Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión ejercida a través del internet, éstas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. Asimismo, debe precisarse que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse, esto es, la regla general es la permisión de la difusión de ideas, opiniones e información y, excepcionalmente, el ejercicio de ese derecho puede restringirse.*

Con relación a este tópico, también encontramos en el concierto internacional, las mismas condiciones para el establecimiento de restricciones o limitantes al ejercicio de la libertad de expresión, por ejemplo, en la Declaración conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas”, Desinformación y Propaganda emitida en Viena el tres de marzo de dos mil diecisiete, por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante de la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación de Europa, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos para la Libertad de Expresión y la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.



Se prevé en el principio general uno que: *Los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión de conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias y proporcionadas para proteger ese interés.*

En esta lógica, con relación a las posibles restricciones a la libertad de expresión en redes sociales la Sala Superior ha considerado que *cuando el usuario de la red tiene una calidad específica, como es la de aspirante, precandidato o candidato a algún cargo de elección popular, sus expresiones debe ser analizadas para establecer cuándo está externando opiniones o cuándo está, con sus publicaciones, persiguiendo fines relacionados con sus propias aspiraciones como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular. A partir de ello será posible analizar si incumple alguna obligación o viola alguna prohibición en materia electoral, de las cuales no está exento por su calidad de usuario de redes sociales.*

*Así, es que en materia electoral **resulta de la mayor importancia la calidad del sujeto que emite un mensaje en las redes sociales** y el contexto en el que se difunde, para determinar si es posible que se actualice alguna afectación a los principios que rigen los procesos electorales, como pudiera ser la equidad en la competencia.²⁰*

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso SUP-REP-123/2017 consideró que si bien la libertad de expresión prevista por el artículo 6° constitucional tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de redes sociales, dado que dichos medios de difusión permite la comunicación directa e indirecta entre los usuarios, a fin de que cada usuario exprese sus ideas u opiniones, y difunda información con el propósito de generar un intercambio o debate entre los usuarios, generando la posibilidad de que los usuarios contrasten, coincidan, confirmen o debatan cualquier información; lo cierto es que ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral.

De modo que la autoridad jurisdiccional competente, al analizar cada caso concreto debe valorar si los contenidos o mensajes actualizan una infracción a la normativa electoral con independencia del medio a través del cual se produzca o acredite la falta, ya que de lo contrario se pondrían en riesgo los principios constitucionales que la materia electoral tutela.

²⁰ Véase SUP-REP-542/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-20/2022 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022

Si bien, la libertad de expresión tiene una garantía amplia y robusta cuando se trate del uso de Internet ello no excluye a los usuarios, de las obligaciones y prohibiciones que existan en materia electoral, especialmente cuando se trate de sujetos directamente involucrados en los procesos electorales, como son los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, o bien, funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno, de manera que, cuando incumplan obligaciones o violen prohibiciones en materia electoral mediante el uso de Internet, podrán ser sancionados.

II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

- https://www.facebook.com/watch/?v=279088057191807&extid=CL-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&ref=sharing correspondiente a una publicación en el perfil de Facebook de *PRI Oficial México*, difundida el **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, cuyo contenido es: *El turismo es uno de los sectores que genera mayor riqueza en México, pero que menos apoyo ha recibido por este gobierno. En el PRI, proponemos el #RescateAlTurismo, para que México se reactive como destino turístico del mundo. #DíaMundialDelTurismo*, publicación que también consta de un video de treinta y dos segundos, titulado *#RescateAlTurismo*.



El contenido del video titulado **#RescateAlTurismo**, es el que a continuación se describe:

Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz en off hombre: Morena abandonó al turismo durante su peor crisis, en la que se perdieron un millón de empleos y cerraron cincuenta mil restaurantes.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

Imágenes representativas	Audio
	<p>Y ahora, le da el noventa por ciento del presupuesto de turismo solo al Tren Maya.</p> <p>Es momento del Rescate al Turismo y en el PRI lucharemos para lograrlo.</p> <p>Proponemos que haya un subsidio al turismo, que regresen los recursos para los Pueblos Mágicos y para la generación de empleos.</p> <p>El PRI va por el rescate al turismo.</p>

En este sentido, de dicho audiovisual se advierte lo siguiente:

- ✓ El spot contiene una serie de imágenes acompañada de una voz en off de una persona del sexo masculino, relacionadas con el tema de turismo, así como el abandono que, para el emisor del mensaje, el partido MORENA ha hecho a este sector.
- ✓ El material inicia con una imagen con la leyenda “MORENA abandonó al turismo”
- ✓ Se advierten frases como “da el noventa por ciento del presupuesto de turismo solo al Tren Maya” y “es momento del Rescate al Turismo y en el PRI lucharemos para lograrlo”.
- ✓ Se escuchan propuestas como “que haya un subsidio al turismo” y “que regresen los recursos para los Pueblos Mágicos”.
- ✓ Se aprecia visual y auditivamente como emisor del mensaje al Partido Revolucionario Institucional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

- <https://www.facebook.com/136092926468080/posts/4505202692890393/>, correspondiente a una publicación en el perfil de Facebook del *PRI Oficial México*, difundida el **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, cuyo contenido es: *El colmo de los colmos: entregar más del 90% del presupuesto de Turismo a obras que son un barril sin fondo y un capricho de Morena. Urge un #RescateAlTurismo y a todos los negocios que dependen de él*, tal y como se puede observar a continuación:



- <https://www.facebook.com/136092926468080/posts/4505208039556525/>, correspondiente a una publicación en el perfil de Facebook del *PRI Oficial México*, difundida el **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, cuyo contenido es: *En el PRI propondremos un subsidio al turismo, para que no se deje a su suerte a todos los que dependen de estos ingresos. No les daremos la espalda como Morena lo ha hecho. #RescateAlTurismo*, tal y como se puede observar a continuación:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**



- https://twitter.com/PRI_Nacional/status/1442519407108964353?ref_src=twsrc%5Etfw, correspondiente a una publicación en el perfil @PRI_Nacional de Twitter, difundida el **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, cuyo contenido es idéntico al referido en el párrafo anterior.



Al respecto, de dichas publicaciones se desprende lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

- Versan sobre el tema de un supuesto rescate al sector turístico del país.
- Una de ellas se refiere al presupuesto que se le da al Tren Maya y que a los negocios no se les da nada.
- La otra se refiere a una propuesta sobre un probable subsidio a dicho sector.

III. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, el material objeto de denuncia corresponde a propaganda de un partido político nacional subida o colocada en redes sociales desde septiembre del año próximo pasado, cuyo contenido es de **naturaleza política y genérica** y, consecuentemente, su difusión es válida en todo tiempo, por lo que no existe base para estimar que se violan las reglas sobre propaganda de intercampaña, que se cometen actos anticipados de campaña o que se actualiza la calumnia en perjuicio del quejoso.

Esta conclusión preliminar se explica detalladamente a continuación.

A) Vulneración a las reglas de intercampaña y actos anticipados de campaña

Como se adelantó, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el contenido, elementos y mensajes de las publicaciones denunciadas corresponden a **propaganda genérica** cuya difusión puede realizarse en todo tiempo, incluyendo, por supuesto, durante la etapa de intercampaña electoral, aunado a que, de los elementos que obran en autos, se advierte que la propaganda denunciada, fue publicada en el mes de septiembre de dos mil veintiuno, es decir, en fecha pasada, sin que se tengan elementos para suponer que se esté difundiendo actualmente de manera activa.

En efecto, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que éste versa sobre la postura crítica que hace un partido político nacional a otro partido político nacional y al gobierno emanado de éste, esencialmente, en torno a temas públicos y de interés nacional, como es el turismo y la forma en que el gobierno federal distribuye el gasto público.

Esto es, aparentemente, se trata de propaganda de naturaleza política y de índole genérica, porque versa sobre la postura crítica que emite un partido político nacional frente a otro partido político nacional y hacia las políticas públicas adoptadas por el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

gobierno federal relacionadas básicamente con el turismo y el gasto público en otras áreas y sectores.

Esta conclusión preliminar tiene soporte en el marco jurídico establecido previamente y, especialmente, en los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre este tema y respecto de asuntos similares. Al respecto, se resalta y reitera, que los partidos políticos, **en la etapa de intercampañas**, tienen respaldo jurídico para difundir una amplia variedad de ideas, **acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general**, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación, como sucede en el presente caso en el que un partido político cuestiona, critica y pone de manifiesto su punto de vista acerca de lo acontecido en el sector turístico, derivado, desde la óptica del emisor, por las políticas del actual gobierno federal y del partido político del que emanó.

Esto es, en el caso se está en presencia de propaganda política y, consecuentemente, válida para la etapa de intercampaña, porque el contenido y mensaje del material denunciado puede encuadrar dentro de las categorías permitidas para esta fase; esto es:

- Se refiere a cuestiones de interés general y con carácter informativo como lo es el tema del sector turístico.
- No se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político emisor.
- Se hace alusión genérica a un probable cambio de una política pública, como lo es el subsidio al sector turístico y que se regrese el presupuesto a pueblos mágicos.
- Se cuestiona la actividad gubernamental, como lo es, el supuesto abandono al sector turístico y la consecuente pérdida de empleos.

Es decir, se trata de mensajes dirigidos a crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas e incluso propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, **sin que en momento alguno se solicite el voto en favor o en contra de determinada fuerza política o candidatura.**



Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, como ocurre en este caso, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas**; incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²¹ **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya que la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, las publicaciones denunciadas tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el Partido Revolucionario Institucional, sobre un tema de relevancia en el país, como es la situación que guarda el sector turístico y la pérdida de empleos, así como la crítica o postura que fija dicho instituto político frente a otro partido político y el gobierno federal emanado de este último.

Por ende, si en las publicaciones se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de un tema de actualidad y relevancia nacional, entonces, en principio, estos son de naturaleza política y, consecuentemente, válidos.

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de

²¹ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

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.**

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que las publicaciones y, concretamente, las frases y elementos que los componen **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en el país, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

En este tenor, el contenido de las publicaciones, tienen como finalidad llamar la atención respecto a un tema de relevancia social, lo cual sin duda contribuye a la consolidación de un Estado democrático.

Conforme a lo anterior, es evidente que en la propaganda política, los partidos plasmen su ideología y expongan críticas respecto a los diversos temas de interés general, como en el caso lo es la situación que, desde la perspectiva del emisor del mensaje, guarda el sector turístico; crítica que enriquece el debate político en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, como la situación que actualmente viven los diversos sectores, como lo es, en el caso particular, el turístico.

En ese sentido, de un análisis preliminar a los materiales denunciados, se puede advertir que son de **naturaleza política**, en tanto que difunden la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustan a la pauta de intercampaña, al resultar de **carácter genérico**.

Aunado a que, se reitera, las publicaciones fueron difundidas el veintisiete de septiembre del dos mil veintiuno, es decir, cuando aún no iniciaban las intercampañas, sin que se tenga elemento alguno para asumir que actualmente se difunden de manera activa en otros medios distintos a las páginas de las redes sociales del partido político denunciado, de lo que se sigue que, quienes deseen consultar esa información deberán acceder a las páginas indicadas y buscar en los archivos históricos de las mismas para dar con la información y consultarla.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

En este sentido, no se colman los tres elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referidos en el marco normativo, para determinar si la propaganda constituye o no, actos anticipados de campaña, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues las publicaciones denunciadas fueron alojadas por el Partido Revolucionario Institucional, en sus perfiles oficiales de Facebook y Twitter.
- **Elemento temporal: NO se cumple**, pues si bien es cierto, actualmente están en curso distintos procesos electorales locales, lo cierto es que estas fueron publicadas el **veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno**, es decir, hace casi cinco meses.

Al efecto, es de suma importancia destacar que, de conformidad con la información que obra en autos, dichos materiales no fueron colocados en las redes sociales en forma de propaganda o publicidad pagada y, consecuentemente, no se reproducen bajo ese esquema.

Por el contrario, para su consulta es necesario ejercer un acto volitivo, al ser un medio pasivo de información, sin que se advierta una reproducción activa, continua o permanente de los mismos, sino que están alojados en archivos electrónicos históricos de fechas pasadas, de tal suerte que es necesario buscarlos directamente en ambos perfiles, o bien, conocer y luego acceder a los mismos a través de las ligas que conducen a éstos.

En efecto, los materiales denunciados están alojados de manera orgánica en perfiles de redes sociales, sin que actualmente pueda considerarse que se están difundiendo de forma activa, sino que las personas interesadas en acceder al contenido objeto de denuncia, requieren un acto volitivo para localizar la información, pues estos no se están promoviendo o publicitando, sino que es necesario acceder a la URL exacta donde se alojan, o bien, hacer una búsqueda manual en la línea del tiempo del perfil de referencia, para acceder a su contenido.

De ahí que, el elemento temporal no se actualice.

- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de los materiales denunciados, son de naturaleza política y de índole genérica, **que no contienen ninguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**



En este sentido, este órgano colegiado no advierte la urgencia o peligro en la demora que justifique el dictado de una medida cautelar en el sentido de ordenar retirar las publicaciones materia de denuncia, con independencia de la valoración y determinación de fondo que en su momento lleve a cabo la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo anterior, en concordancia con lo resuelto por este órgano colegiado al emitir los acuerdos ACQyD-28/2021, ACQyD-62/2021 y ACQyD-168/2021.

A conclusión similar arribó esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir, entre otros, los acuerdos ACQyD-INE-50/2021 y ACQyD-INE-14/2022, esta última confirmada por la Sala Superior, a través del SUP-REP/30/2022.

B) CALUMNIA

Ahora bien, MORENA refiere que, las publicaciones materia de queja, además de no ajustarse a la naturaleza y contenidos que debe caracterizar a la propaganda de intercampaña, configuran propaganda calumniosa.

Al respecto, este órgano colegiado considera, desde una perspectiva preliminar, que no se actualiza dicha figura jurídica, porque como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.²²

En ese sentido, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, la crítica y postura del emisor del mensaje en torno a lo que, en su opinión, provoca la actual gestión de gobierno emanado del partido político denunciante.

Ahora bien, es oportuno señalar que si bien, la parte quejosa señala que las aseveraciones contenidas en los promocionales denunciados, en su caso, pudieran dirigirse a demeritar a MORENA ante la ciudadanía, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que el sentido de la expresión *Morena abandonó al turismo durante su peor crisis, en la que se perdieron un millón de empleos y cerraron cincuenta mil restaurantes*, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que constituyen manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor

²² 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

del mensaje del contexto o situación actual en nuestro país, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Esto es, para el emisor del mensaje, los problemas sociales a los que hace mención en su mensaje, pueden derivarse de acciones realizadas por el actual gobierno, emanado de la fuerza política denunciante, lo que bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable de los materiales, en torno a temas públicos y de interés general, como son, precisamente, los resultados de acciones de gobierno, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots, 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 en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

En efecto, 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**, como es el caso de las frases señaladas por el partido quejoso, a las que, incluso, atribuye el carácter de *calumniosas*.

Al respecto, 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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

Al respecto, también dicha Sala Superior, ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en el país, específicamente, en el sector turístico, no está prohibida a los partidos políticos.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior, debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.

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 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.



En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al promocional objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para retirar las publicaciones denunciadas pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, como es la situación que vive el sector turístico, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots por esta razón, 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.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en el material denunciado, constituyen frases amparadas en la libertad de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

De ahí también la improcedencia, en relación a la solicitud formulada por MORENA, en el sentido de que se retire la publicidad denunciada alojada en otros medios y formas que, por cuestiones ajenas al denunciante, no han sido detectadas por éste.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión 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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-20/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/45/2022**

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de las publicaciones denunciadas, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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 Décima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiuno de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA

