



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN PAUTADO POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022.

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

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

I. DENUNCIA. El veinticinco de febrero de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, vía electrónica institucional, escrito de queja firmado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo Local de este instituto en el estado de Oaxaca, por el que denunció el **presunto uso indebido de la pauta**, atribuible a MORENA, derivado de la difusión en tiempos del estado, del promocional denominado "**SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA**" identificado con los números de folio **RV00114-22**, [versión de televisión], y **RA00147-22**, [versión de radio], los cuales, a decir del quejoso, difunden de forma indebida programas sociales, infringiendo el principio constitucional de equidad en la contienda electoral local que se desarrolla en el estado de Oaxaca, así como la veda electoral por la Revocación de Mandato.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en suspender la transmisión del material denunciado.

II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES.

El veintiséis de febrero del presente año, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022**. Asimismo, se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

En el mismo proveído, se ordenó la inspección del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, certificando su contenido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Igualmente, se ordenó certificar la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, en relación con los promocionales denominados **SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA**" identificado con los números de folio **RV00114-22**, [versión de televisión], y **RA00147-22**, [versión de radio], así como los vínculos de internet aportados por el quejoso en su escrito inicial de denuncia.

Asimismo, se requirió al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, diversa información del proceso extraordinario, como ordinario que se encuentran en desarrollo en dicha entidad federativa.

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

CONSIDERANDO

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

En el caso, la competencia de la Comisión de Quejas y Denuncias se actualiza por tratarse de una denuncia en la que se hace valer, esencialmente, la difusión de un promocional de radio y televisión que, a juicio del quejoso, difunde o hace referencia a programas sociales, lo que constituye **un uso indebido de la pauta**, atribuible a un partido político nacional.

Sirve de sustento, la Tesis de Jurisprudencia **25/2010**,¹ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

¹ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto **uso indebido de la pauta**, con motivo de la difusión del promocional de **televisión** denominado “**SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA**” identificado con la clave **RV00114-22** y promocional de **radio** denominado “**INTERCAMPAÑA OAXACA V2**” identificado con la clave **RA00147-22**, pautados para el Proceso Electoral Ordinario 2021-2022 del estado de Oaxaca, ya que, a su juicio, difunden de forma indebida programas sociales, infringiendo el principio constitucional de equidad en la contienda electoral local que se desarrolla en el estado de Oaxaca, así como la veda electoral por la Revocación de Mandato.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene la suspensión de la difusión de los spots denunciados.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE

- 1. Documental** consistente en la certificación que realice la autoridad electoral, respecto a la existencia y contenido de los promocionales denunciados, así como de los enlaces de Internet referidos en el escrito de denuncia.
- 2. Documental** consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos respecto a los promocionales denunciados.
- 3. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana**, en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado.
- 4. Instrumental de actuaciones** en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado.

RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- 1. Documental pública**, consistente en Acta circunstanciada, instrumentada por personal de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, respecto a la existencia y contenido de los promocionales denunciados, de los enlaces de Internet referidos en el escrito de denuncia, así como una búsqueda sobre convenio de coalición que el partido político MORENA hubiera celebrado para el Proceso Electoral Ordinario 2020-2021 en el estado de Oaxaca y, en su caso, para las elecciones extraordinarias, cuya jornada electoral se celebrara el veintisiete de marzo de dos mil veintidós.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

2. Impresión de la página oficial de este Instituto, correspondiente al Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, como se advierte de la imagen siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00114-22	SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	11/02/2022	02/03/2022
2	MORENA	RV00114-22	SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	13/02/2022	28/02/2022
3	MORENA	RV00114-22	SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	23/02/2022	02/03/2022

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00147-22	INTERCAMPAÑA OAXACA V2	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	13/02/2022	02/03/2022
2	MORENA	RA00147-22	INTERCAMPAÑA OAXACA V2	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	13/02/2022	28/02/2022
3	MORENA	RA00147-22	INTERCAMPAÑA OAXACA V2	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	23/02/2022	02/03/2022

Conclusiones Preliminares

A partir de las constancias que obran en autos, se desprende esencialmente, lo siguiente:

- ✓ El promocional denominado **“SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA”** identificado con la clave **RV00114-22** fue pautado por el partido **MORENA**, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en **televisión**, para el periodo del **once de febrero al dos de marzo de dos mil veintidós**, correspondiendo a la etapa de intercampaña del proceso electoral local del estado de Oaxaca, de acuerdo con el cuadro que antecede.
- ✓ El promocional denominado **“INTERCAMPAÑA OAXACA V2”** identificado con la clave **RA00147-22**, fue pautado por el partido **MORENA**, como parte de sus prerrogativas de acceso a tiempo en **radio**, para el periodo del **trece de febrero al dos de marzo de dos mil veintidós**, correspondiendo a la etapa de intercampaña del proceso electoral local del estado de Oaxaca, de acuerdo con el cuadro que antecede.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

- ✓ **MORENA** celebró convenio de coalición con los partidos del **Trabajo, Verde Ecologista de México** y **Unidad Popular**, con la finalidad de postular a la candidata o candidato a la gubernatura del estado de Oaxaca, para el proceso electoral local ordinario 2021-2022 de dicha entidad federativa, mismo que fue aprobado el once de enero de dos mil veintidós, por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a través del acuerdo **IEEPCO-CG-008/2022**.²

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR

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

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

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

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

² ACUERDO IEEPCO-CG-008/2022, POR EL QUE SE RESUELVE RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REGISTRO DEL CONVENIO DE COALICIÓN PARA LA ELECCIÓN DE LA GUBERNATURA DEL ESTADO DE OAXACA, PRESENTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS: DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, UNIDAD POPULAR Y MORENA, EN EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO 2021-2022.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia 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.**³

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

I. MARCO JURÍDICO

A) USO INDEBIDO DE LA PAUTA

El artículo 41, párrafo segundo, Base I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga la calidad de entidades de interés público a los partidos políticos y deja a la legislación secundaria la regulación de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral, sus derechos, prerrogativas y obligaciones.

³ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, el Apartado B de la Base III, del precepto constitucional referido prevé que en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que los partidos políticos, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de mérito señala que en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan; por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna.

B) 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Así, al resolver diversos recursos de apelación, 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 (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

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:

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,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

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 precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;
- b) La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar,**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;

- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

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.

C) 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. 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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha precisado en diversos precedentes⁴ que la propaganda difundida por

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

los partidos políticos en radio y televisión, 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 utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión **para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad 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.

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.

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 Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Ahora bien, en el periodo de intercampana, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión, distribuido en forma igualitaria, el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos, de carácter meramente informativo, de conformidad con el artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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 en radio y televisión durante la etapa de intercampana, 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 en radio y/o televisión, 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 configuración de un uso indebido de pautas con motivo de la difusión de propaganda distinta a la genérica en intercampanas 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 intercampanas, a saber:

- 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

- 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, de conformidad con lo sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-54/2018, esta amplia libertad con que cuentan los partidos políticos para definir el contenido de sus promocionales en radio y televisión está sujeta a limitaciones, algunas de las cuales derivan de la función constitucional y a la finalidad de tal prerrogativa.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Al respecto, la naturaleza y contenido de la propaganda de los partidos políticos en radio y televisión 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.

Por tanto, mientras la primera se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico, la segunda está íntimamente ligada a la campaña de los partidos políticos, candidatas y candidatos que compiten en el proceso para acceder al poder.

En ese 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 ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión,⁷ que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Así, la necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con temas de interés general vinculados con propaganda política, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, con márgenes que incidan en una deliberación activa y abierta sobre los asuntos de interés eminentemente públicos.

Al respecto, el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte de este Instituto o de autoridad alguna y sólo serán sujetos a ulteriores responsabilidades derivadas de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Por lo anterior, si bien en ejercicio de su libertad de expresión, la determinación de los contenidos de los promocionales corresponde únicamente a los partidos políticos, de rebasar alguna de las directrices constitucionales y legales que regulan su difusión, pueden incurrir en algún tipo de ilicitud.

⁷ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-146/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Asimismo, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, precisó en la sentencia SRE-PSC-15/2018 y SRE-PSC-2/2020, que uno de los objetivos de la propaganda política que difunden los partidos políticos, al disponer de su prerrogativa de acceso a la radio y televisión, estriba en la difusión de su postura ideológica, lo que se alcanza si la propaganda en cuestión reúne algún elemento sustancial que se relacione con los principios ideológicos de carácter político, económico y social, que postule un partido político plenamente identificado, o bien, realice una manifestación crítica en el contexto del debate político.

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.

Lo anterior, si se toma en cuenta que la propia normativa les otorga a los partidos políticos acceso a los tiempos en radio y televisión para 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.

D) REFERENCIA A ACCIONES O PROGRAMAS DE GOBIERNO

Es importante resaltar que la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-21/2009 y SUP-RAP-22/2009, mismos que conformaron la jurisprudencia 2/2009, de rubro *PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL*, la Sala Superior sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

“El numeral primero del transcrito artículo 212, define los entes u organismos que pueden realizar actos de precampaña, entre los que se encuentran los partidos políticos; como es el caso que nos ocupa. Sin embargo, el numeral tercero del artículo 212 establece expresamente lo que por propaganda de precampaña electoral debe entenderse, siendo éste el conjunto de expresiones que difundan los *PRECANDIDATOS con el propósito de dar a conocer sus propuestas.*

Asimismo, el artículo 7 del Reglamento de Quejas y Denuncias citado, expone con mayor abundamiento el objetivo que debe acreditarse para considerar la existencia de actos anticipados de precampaña, al establecer que: *“...aquellos en que los aspirantes o precandidatos a una candidatura se dirijan a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulados como candidatos”.*

En este sentido, de la lectura del contenido de la propaganda del Partido Acción Nacional motivo de denuncia consistente en ciertos espectaculares que tienen la frase “Acción es: Apoyar la economía de millones de mexicanos con el Seguro Popular”, no se advierte que dentro de la misma se mencione que es emitida por un precandidato o aspirante a precandidato con el fin de obtener el respaldo del electorado para ser postulado como candidato, lo cual es requisito según el propio Código de la materia y el reglamento aplicable, para estar en presencia de una propaganda electoral de precampaña, o de actos anticipados de precampaña; lo que no sucede en el caso que nos ocupa.

De esta forma y una vez determinado que la naturaleza de la propaganda del caso no encuadra dentro de las consideradas como referentes a las *precampañas electorales*, también se puede concluir que la misma no resulta violatoria de los preceptos legales que regulan este tipo de actos, tal como pretende hacerlo valer el recurrente.

Como consecuencia de lo antes expuesto, del contenido del auto combatido por el recurrente y emitido por la autoridad responsable del acto impugnado, se puede arribar a la apreciación de que dicha determinación resulta congruente con las disposiciones legales antes referidas, al señalar con apoyo en el inciso b) del párrafo 5 del artículo 268 del código comicial federal, que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación en materia de propaganda político-electoral, dentro de un proceso electivo.”

En el mismo sentido, el máximo tribunal en la materia determinó:

“Las razones que sustentan esta afirmación son las siguientes:

Se estima que no existe la posibilidad de construir un tipo administrativo basado en la contravención a principios como el de certeza o el de imparcialidad en el manejo de los recursos públicos.

Como se demostrará, en la solución de este tipo de asuntos convergen al menos, la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

de los ciudadanos, la regulación legal de las precampañas, el principio de equidad en la contienda y los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica.

El juzgador, so pretexto de interpretar un principio constitucional, como el de equidad, no está autorizado para construir un tipo administrativo, en la medida en que ello genera diversos problemas:

(...)

Es verdad que puede afectarse la equidad cuando un partido aprovecha las circunstancias consistentes en que miembros extraídos de sus filas ocupan cargos públicos y se han conseguido ciertos logros gubernamentales o aplicar programas de gobierno que en su momento fueron propuesta partidista.

Sin embargo, no hay que enfatizar tanto la importancia de este principio, pues no es el único que está en juego, pues cabe convenir que ningún principio se presenta aislado en una cuestión jurídica y que suelen venir acompañados.

En el caso, también está de por medio la libertad de expresión de los partidos políticos, el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, el principio de legalidad, en su modalidad específica de estricta tipicidad, así como el de certeza y seguridad jurídica.

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido que los partidos políticos, como entidades de interés público tienen derecho a exponer sus opiniones y críticas sin más limitaciones que las de carácter constitucional.

Se ha considerado que la libertad de expresión tiene una posición preferente respecto de otros derechos fundamentales, en la medida en que permite el libre flujo de información y opiniones, favorables al debate público.

Respecto del principio de libertad de expresión, es importante tomar en consideración que esta Sala Superior ya ha considerado que en lo atinente al debate político, se ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Lo anterior, según se advierte de la tesis de jurisprudencia 11/2008, dictada por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

En el SUP-JDC-393/2005, se abordó el tema relativo a las características esenciales del derecho a la libertad de expresión, principalmente, desde la perspectiva de un militante frente al partido, sin embargo, los caracteres esenciales del derecho son aplicables, *mutatis mutandi*, a los partidos políticos frente a la ciudadanía en general.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Al resolver dicho asunto, se sostuvo, en esencia, que la libertad de manifestación de las ideas en el ámbito de lo político, en general, y en el campo político-electoral, en particular, incluido el sistema constitucional de partidos políticos, contribuye a la consolidación de un debate público libre y bien informado.

En consecuencia, se estimó que el derecho de libertad de expresión merece la más vigorosa protección constitucional, aún más cuando tiene lugar o recae sobre entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, que, dados sus fines constitucionalmente encomendados, al tener semejante *status* constitucional (a diferencia de lo que ocurre cuando la libertad de expresión se refiere a conductas privadas carentes de interés público), han de soportar un mayor riesgo en la afectación de algunos de sus derechos (por ejemplo, el derecho a la intimidad) que las personas privadas. Pero ello no implica, en modo alguno, la supresión o el sacrificio ilimitado de los derechos de las personas públicas.

En la ejecutoria, se dijo que los partidos políticos tienen asignada constitucionalmente una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática, ya que tienen el *status* constitucional de entidades de interés público.

Se estimó que el interés de la sociedad en los aspectos relevantes de la vida de los partidos políticos, el cual se ejerce a través del Estado, tiene por objeto asegurar la sujeción puntual y efectiva de los partidos políticos nacionales al orden jurídico. Así de conformidad con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es obligación de los partidos políticos nacionales conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático. Esto es, los partidos políticos –como todos y cada uno de los órganos del poder público- están vinculados a la Constitución y, en general, al sistema jurídico nacional.

Lo anterior, se mencionó en la sentencia, tiene su razón de ser en el papel que los partidos políticos están llamados a realizar en un Estado constitucional democrático de derecho, es decir, en atención a las finalidades constitucionales que, como entidades de interés público, tienen encomendadas. Esto es, están obligados a regir sus actividades por el principio de juridicidad y los principios del Estado democrático, no sólo por mandato legal sino también por razones de congruencia con el régimen político en el que son actores fundamentales, de conformidad con su encuadre constitucional.

Bajo esta perspectiva, se estableció en la ejecutoria, que una interpretación distinta implicaría prohiar la existencia de feudos o zonas de inmunidad, cuya existencia o permanencia es incompatible con un Estado constitucional democrático de derecho, porque no puede haber democracia sin el sometimiento pleno al derecho de todos los sujetos jurídicos, incluidos todos y cada uno de los órganos del poder público y, en particular, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público.

La sentencia refirió que la declaración de principios de todo partido político nacional – a la que deben adecuarse el programa de acción y los estatutos partidarios- debía



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

establecer la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen de conformidad con la ley electoral federal.

Consecuencia de lo anterior, se precisó que ningún estatuto de los partidos políticos nacionales puede contradecir la Constitución Federal en virtud del principio de supremacía constitucional (artículo 133).

Así, finalmente se estableció que toda vez que una condición necesaria del Estado constitucional democrático de derecho, es el sometimiento al derecho y debido a que los partidos políticos tienen que sujetar su conducta a los principios del Estado democrático, entonces tienen que sujetar necesariamente su actuación al principio de juridicidad y, en tal virtud, observar y respetar los derechos y libertades fundamentales establecidas en la Constitución, como lo es la libertad de expresión.

La valoración positiva en una propaganda política de un partido que efectúa respecto de un programa social o la adjudicación de un logro gubernamental y que parece confundirse con propaganda institucional, no es más que un juicio de valor que en el debate puede ser sometido a confrontación, en la medida en que no se rebase el derecho a la honra o la dignidad, razón por la cual es necesario ponderar este derecho fundamental concreto de la libertad de expresión frente al principio, por cierto, demasiado abstracto, de la equidad.

Así mismo, se encuentra el principio de acceso a la información que la propaganda política involucra también, en la medida en que proporciona datos del quehacer político de los partidos y de sus logros obtenidos, con base en lo cual, los ciudadanos pueden formar su convicción, en asociación con otra información que se le allegue a través de otros medios.

Los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica, están estrechamente vinculados con el principio de tipicidad y *lex certa*, respecto de los supuestos de ilicitud, los cuales, desde luego, merecen una ponderación cuando se enfrentan con el mencionado principio de equidad en la contienda, de tal manera que sería necesario demostrar que la equidad es más importante que todos los principios antes mencionados y que es suficiente para derrotarlos y privilegiar la equidad en la medida en que se maximiza su eficacia, mientras que los otros principios se afectan en sentido proporcional, útil y necesario para conseguir el objetivo más importante.”

En este sentido, se puede considerar que en la propaganda política y electoral, los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de programas gubernamentales o acciones de gobierno, pues ello forma parte del debate público que sostienen, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político, por lo que, como se anticipó, deberá ser materia del pronunciamiento de fondo del presente asunto si este tipo de contenidos resulta válido también para su difusión en la etapa de precampañas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Esta conclusión preliminar se refuerza a partir de lo sostenido por la citada Sala Superior⁸ en el sentido de 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 protegido por el derecho de libertad de expresión.**

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente, su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de una ciudadanía informada, capaz de deliberar activa y abiertamente **sobre los asuntos de interés público**, incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁹, 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. Circunstancia que, de igual forma, aplica a los partidos políticos que en sus mensajes retomen acciones de gobierno para realizar un pronunciamiento negativo respecto a ellas.

En este sentido, se tiene que, conforme a los precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

- Los partidos políticos pueden usar logros o programas de gobierno en su propaganda política o electoral.
- Los partidos políticos pueden aludir a temas de interés general en sus promocionales.

Sobre esta base, enseguida se analiza el presente asunto.

II. HECHOS DENUNCIADOS

El Partido Revolucionario Institucional denunció el **uso indebido de la pauta**, con motivo de la difusión del promocional de **televisión** denominado **“SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA”** identificado con la clave **RV00114-22** y promocional de **radio** denominado **“INTERCAMPAÑA OAXACA V2”** identificado con la clave **RA00147-22**, pautados para el Proceso Electoral Ordinario 2021-2022 del estado

⁸ Ver SUP-REP-146/2017

⁹ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

de Oaxaca, ya que, a su juicio, difunden de forma indebida programas sociales, infringiendo el principio constitucional de equidad en la contienda electoral local que se desarrolla en el estado de Oaxaca, así como la veda electoral por la Revocación de Mandato.

El contenido de los promocionales denunciados es el siguiente:

Televisión
“SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA” identificado con la clave RV00114-22

Imágenes representativas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Televisión
“SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA” identificado con la clave RV00114-22

<p>morena La esperanza de México</p> <p>y nuestro campo vuelve a tener vida</p>	<p>morena La esperanza de México</p> <p>y nuestro campo vuelve a tener vida</p>
<p>morena La esperanza de México</p> <p>con apoyos para quienes lo trabajan.</p>	<p>morena La esperanza de México</p> <p>Se acabaron los excesos de funcionarios</p>
<p>morena La esperanza de México</p> <p>y el salario mínimo ha aumentado como nunca antes.</p>	<p>morena La esperanza de México</p> <p>y el salario mínimo ha aumentado como nunca antes.</p>
<p>morena La esperanza de México</p> <p>y el salario mínimo ha aumentado como nunca antes.</p>	<p>morena La esperanza de México</p> <p>Con esperanza y honestidad</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

Televisión

“SPOT INTERCAMPAÑA OAXACA” identificado con la clave RV00114-22



Contenido representativo

Voz femenina en off: Con los gobiernos de MORENA en Oaxaca la pensión de las y los adultos mayores sigue aumentando, las y los jóvenes reciben becas para estudiar, y nuestro campo vuelve a tener vida con apoyos para quienes lo trabajan.
Se acabaron los excesos de funcionarios y el salario mínimo ha aumentado como nunca antes.
Con esperanza y honestidad consolidamos la transformación en Oaxaca.
MORENA la esperanza de México.

Radio

“INTERCAMPAÑA OAXACA V2” identificado con la clave RA00147-22

Contenido representativo

Voz femenina en off: Con los gobiernos de MORENA en Oaxaca la pensión de las y los adultos mayores sigue aumentando, las y los jóvenes reciben becas para estudiar, y nuestro campo vuelve a tener vida con apoyos para quienes lo trabajan.
Se acabaron los excesos de funcionarios y el salario mínimo ha aumentado como nunca antes.
Con esperanza y honestidad consolidamos la transformación en Oaxaca.
MORENA la esperanza de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

III. ANÁLISIS DE LA MEDIDA CAUTELAR.

Esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el quejoso, en atención a los argumentos siguientes:

Desde una óptica preliminar, se estima que el material denunciado en el presente caso versa sobre las acciones o programas sociales que ha adoptado el gobierno federal, razón por la que, dado su contenido y elementos, llevan a esta Comisión de Quejas y Denuncias a determinar que no existe base para emitir medidas cautelares para ordenar su suspensión o retiro como lo pretende el quejoso.

Como se señaló, del promocional denunciado se advierte que su contenido y mensaje central y preponderante constituye los programas sociales implementados por el gobierno de la república, así como el incremento al salario mínimo en el país.

Lo anterior es relevante, porque, bajo la apariencia del buen derecho, **dicho material podría clasificarse como de contenido genérico** al abordar temas de interés público en el contexto del debate nacional, siendo que ello no está expresamente prohibido en el periodo de intercampaña.

En efecto, este órgano colegiado considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el mensaje objeto de denuncia, al hacer referencia o destacar logros o acciones de gobierno, por sí mismo, no es suficiente ni justifica la adopción de medidas cautelares, en virtud de que pueden encuadrarse como acciones permitidas para los partidos políticos como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir, entre otras cuestiones, mayores adeptos, **siendo que la validez de este material y de la posible estrategia de comunicación para darlos a conocer constituye una cuestión de fondo** cuyo pronunciamiento corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior es acorde con lo sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 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, en los que estableció 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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

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].

Así, 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 el mensaje está orientado 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**, como lo es la implementación de programas sociales implementados por el Gobierno Federal y logros como el incremento al salario mínimo.

Con base en lo anterior y, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado **no viola, de manera clara o evidente**, disposición jurídica o principio constitucional alguno que amerite y justifique su suspensión o retiro del promocional pautado, al tratarse, en principio y desde una perspectiva preliminar, de mensajes políticos en torno a temas de interés público y acciones de gobierno difundidos por parte de un partido político, de lo que se sigue la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, del análisis preliminar al promocional denunciado no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a la equidad de la contienda electoral que justifiquen su retiro mediante una medida cautelar. Esto es, no se advierte un daño irreparable o peligro en la demora que justifique la adopción de medidas cautelares.

Además, si bien el denunciante aduce una presunta afectación a la veda por revocación de mandato, lo cierto es que, como se indicó, el contenido del promocional denunciado es genérico, razón por la que, desde una óptica preliminar, se considera que puede difundirse en todo momento, conforme a las reglas de los procesos electorales, aunado al hecho que, de su contenido, no es posible advertir referencia o mención alguna el referido proceso de revocación de mandato.

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que las expresiones destacadamente denunciadas: “la pensión de las y los adultos mayores sigue aumentando, las y los jóvenes reciben becas para estudiar, y nuestro campo vuelve a tener vida con apoyos para quienes lo trabajan” y “el salario mínimo ha aumentado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

como nunca antes”, versan sobre un tema de interés público, cuya discusión, desde una perspectiva preliminar, no pone en riesgo la equidad en las contiendas electorales en curso ni el proceso de Revocación de Mandato, en el entendido de que su ponderación y la determinación sobre su validez es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias mediante acuerdo **ACQyD-INE-5/2021**, de ocho de enero de dos mil veintiuno, mismo que fue confirmado mediante sentencia dictada en el SUP-REP-10/2021. Asimismo, la Sala Regional Especializada declaró la inexistencia de la infracción denunciada al resolver el expediente SRE-PSC-5/2021.¹⁰

Por lo tanto, este órgano colegiado no advierte que el contenido del promocional denunciado actualice una evidente ilegalidad o que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral, por lo que su suspensión sería desproporcionada, de ahí la **improcedencia** de la medida cautelar

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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7,

¹⁰ Expediente integrado con las constancias del procedimiento especial sancionado UT/SCG/PE/PAN/CG/1/PEF/17/2021 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/CG/6/PEF/22/2020. Consulta en: <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0005-2021.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-27/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/66/2022

párrafo 1, fracción XVII, 38, 40, párrafo 3, y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas, en los términos y por las razones establecida en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

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 Décimo Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiocho de febrero dos mil veintidós, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA

