



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA, ATRIBUIBLES AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022.

Ciudad de México a tres de marzo de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El veintiocho de febrero del año en curso, se recibió escrito de queja firmado por Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos atribuibles al Partido Revolucionario Institucional que, en su concepto, pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

En consecuencia, solicitó el dictado de las medidas cautelares correspondientes.

II. REGISTRO DE QUEJA, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES. El uno de marzo del año en curso, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente citado al rubro; se admitió a trámite al cumplir con los requisitos previstos por la ley, reservándose el emplazamiento respectivo hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo correspondiente.

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, así como la certificación de su contenido y de las páginas referidas por el denunciante en su escrito de queja.

Asimismo, se estimó pertinente realizar una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de



determinar el contexto de los hechos que se denuncian, asimismo se requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.

Finalmente, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral,¹ emisión de opinión técnica, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 443, párrafo, incisos a) y j); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y del presunto **uso indebido de la pauta**, la supuesta imputación de hechos falsos que **calumnian** al partido quejoso y los posibles **actos anticipados de campaña** atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional "**Periodistas**" identificado con el folio RV00156-22 para televisión y RA00199-22 para radio, pautado como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión para el periodo de *Intercampaña Local* en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca², Quintana Roo y Tamaulipas.

Sirve de sustento, la Jurisprudencia **25/2010**,³ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO*

¹ En adelante *Comisión*.

² Proceso Electoral Local y Proceso Electoral Extraordinario en diversos municipios y Diputado.

³ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Del análisis al escrito de denuncia, se advierte que el quejoso, en esencia, denuncia la vulneración a la normativa electoral, atribuible al Partido Revolucionario Institucional, derivado de la difusión del promocional denominado "**Periodistas**" identificado con el folio RV00156-22 para televisión y RA00199-22 para radio, pautado por dicho instituto político en el periodo de *Intercampaña Local* en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca⁴, Quintana Roo y Tamaulipas como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, toda vez que su contenido, a juicio del quejoso constituye:

- a) La **imputación de hechos falsos** al partido político MORENA, con la finalidad de desinformar a la ciudadanía, en virtud de que la crítica establecida en el promocional con las imágenes y referencias se encamina a una situación particular en contra de MORENA, descontextualizando las imágenes haciendo parecer la participación del instituto político de referencia en conductas violentas en contra de los periodistas, lo cual genera el riesgo que el voto se emita sin certeza y con desinformación en las próximas elecciones locales.
- b) Un presunto **uso indebido de la pauta**, en virtud de que dicho promocional transgrede las reglas que deben observar los contenidos de los promocionales de los partidos políticos durante el periodo de intercampaña, vulnerando con ello la equidad en la distribución de radio y televisión en los procesos electorales locales en curso
- c) Supuestos **actos anticipados de campaña**, derivado de la difusión del promocional denominado "**Periodistas**", toda vez que el contenido de dicho spot en sus versiones para radio y televisión, es un llamado para que la ciudadanía dirija su voto hacía el Partido Revolucionario Institucional por medio de la desinformación, al utilizar el nombre del partido político denunciante de manera expresa en repetidas ocasiones relacionándolo con hechos cuestionables, lo cual podría generar antipatía por el instituto político MORENA.

⁴ Proceso Electoral Local y Proceso Electoral Extraordinario en diversos municipios y Diputado



Por lo que solicita el dictado de medida cautelar a fin de que se ordene que, de inmediato, se suspenda la difusión de la propaganda que se denuncia y evitar una afectación al principio de equidad en la contienda.

PRUEBAS OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE

1. **Prueba Técnica**, consistente en el audio y video denominado "Periodistas" que está disponible para su consulta en la plataforma del Portal de Promocional de Radio y Televisión con el enlace https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral bajo el nombre "Periodistas".
2. La Documental Pública. Consistente en la certificación de la existencia del contenido del spot pautado por el partido político denunciado el cual se ubica en el enlace https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral bajo el nombre "Periodistas".
3. **La Técnica**, consistente en la inspección que realice el personal adscrito de la Oficialía Electoral de este Instituto de la existencia y contenido del audio y video denominado "Periodistas" que están disponibles para su consulta en la plataforma del Portal de Promocional de Radio y Televisión con el enlace https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral bajo el nombre "Periodistas".
4. **La presuncional** en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representada y compruebe la razón de su dicho.
5. **La instrumental de actuaciones**, en todo lo que beneficie a su representada y compruebe la razón de su dicho.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Acta Circunstanciada** instrumentada el uno de marzo de dos mil veintidós, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto, en la que se constató la existencia y contenido del promocional **PERIODISTAS** con folio **RV00156-22** (versión televisión) y folio **RA00199-22** (versión radio), pautado por el Partido Revolucionario Institucional, así como la certificación de su contenido y de las páginas referidas por el denunciante en su escrito de queja.



Asimismo, se realizó una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian.

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

Promocional **PERIODISTAS** con folio **RV00156-22** (versión televisión) pautado por el Partido Revolucionario Institucional.

Nº	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
2	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	DURANGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
3	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	HIDALGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
4	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
5	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	04/03/2022
6	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
7	PRI	RV00156-22	PERIODISTAS	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022

Promocional **PERIODISTAS** con folio **RA00199-22** (versión radio), pautado por el Partido Revolucionario Institucional.

Nº	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	AGUASCALIENTES	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
2	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	DURANGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
3	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	HIDALGO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
4	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
5	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	OAXACA	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
6	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	QUINTANA ROO	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022
7	PRI	RA00199-22	PERIODISTAS	TAMAULIPAS	INTERCAMPAÑA LOCAL	03/03/2022	05/03/2022



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

- El material denunciado fue **pautado por el Partido Revolucionario Institucional**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.
- El promocional **PERIODISTAS** con folio **RV00156-22** (versión televisión) y folio **RA00199-22** (versión radio), fue pautado para ser difundido en el periodo de *INTERCAMPAÑA LOCAL*.
- Del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denunciado en sus versiones de radio y televisión, inicia su difusión el **tres de marzo**, finalizando el **cinco de marzo** del presente año.
- De la búsqueda de notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, se pudo advertir que, en efecto se encontró en diversos medios, información correspondiente al contexto de los hechos que se denuncian, refiriendo: *“Radiografía del periodismo: México en la cima del ránking de violencia contra la prensa”*; *“El periodismo en México: un incesante goteo de profesionales asesinados”*; *“México transita uno de los años más sangrientos para la prensa”*; *“Sangre, balas y silencio: periodismo bajo el terror en México.”* *“Periodismo en riesgo (de muerte): violencia e impunidad detrás del “baño de sangre” para la prensa en México”*

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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



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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA*.⁵

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

⁵ [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.



I. MARCO JURÍDICO

Uso de la Pauta

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

Para mayor referencia se inserta la parte conducente de dicho precepto Constitucional.

***Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

[...]

***II. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.** Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

***Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

***a)** A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;*

[...]

***c)** Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*

***d)** Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;*



e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restantes será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

(...)

Apartado B. Para fines electorales 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, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y

c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

(...)

Énfasis añadido

A través del uso 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, precandidatas, candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

De esa forma, **los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social**, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales en sus distintas etapas.



Al respecto, el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el Instituto Nacional Electoral a tales entes políticos.

Este Instituto, es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, tanto para las elecciones a nivel federal como local.

Dicha prerrogativa está sujeta a parámetros convencionales, constitucionales y legales, los cuales establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

Cabe señalar que la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes - SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015 - que la propaganda difundida por los partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, se debe sujetar a los principios, valores e ideología política postulada, siempre y cuando estén dentro de los márgenes de la libertad de expresión.

Por lo tanto, los partidos políticos **se deberán abstener 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.** Por otra parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que los partidos políticos en su propaganda electoral deben informar a través de sus mensajes y/o propuestas electorales con al menos algún grado de verosimilitud, es decir, bajo parámetros mínimos de información.⁶

Libertad de expresión

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

⁶ Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018



ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

De igual forma, es preciso tener en cuenta otros principios y valores constitucionales aplicables, tales como los fines constitucionales de los partidos políticos y su estatus como entidades de interés público, de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Federal, así como la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral por parte de partidos, candidaturas y autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Ello supone que en la interpretación y aplicación de las disposiciones constitucionales aplicables, se procure **maximizar el derecho humano a la libertad de expresión y el derecho a la información en el debate político** y, al mismo tiempo, interpretar en forma estricta las restricciones a tales derechos para no hacerlos nugatorios, particularmente en el desarrollo de precampañas y campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁷ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

⁷ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.⁸

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

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

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.**

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericanas de derechos humanos⁹ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**¹⁰

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello por lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹¹.

Por lo tanto, en el debate democrático, **es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.**

⁹ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

¹⁰ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

¹¹ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**".



Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, y el derecho de toda persona a su honra y al reconocimiento de su dignidad.

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

Sin embargo, como cualquier otro derecho, no tiene una naturaleza absoluta, sino que debe ejercerse bajo los límites constitucionales de no atacar la moral, la vida privada, los derechos de terceros, provocar algún delito o afectar al orden público, o en el alcance que se define caso a caso cuando interactúa con algún otro derecho.

Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que desarrolla o realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.



Calumnia

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la *Constitución* establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

Esta disposición constitucional está recogida en el artículo 247, párrafo 2, y en el artículo 443, párrafo 1, inciso j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 471, párrafo 2, del ordenamiento legal antes citado, se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las personas.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión¹².

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 - electoral¹³, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

¹² 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

¹³ 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)**¹⁴, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹⁵.

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

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

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

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

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un

¹⁴ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹⁵ 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.



“sustento fáctico” suficiente que permita concluir que se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹⁶.

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁷

¹⁶ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹⁷ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.



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 fondo¹⁸.

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

¹⁸ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



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, tur, 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.

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.¹⁹ 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 precedentes²⁰ 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,

¹⁹ Artículo 2, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

²⁰ 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



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.

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.²¹

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,²² 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

²¹ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-54/2018.

²² Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017.



que pueden difundir los partidos políticos 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 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 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.
- 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 intercampana 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 intercampana, 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 tribunal²³ 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 intercampana 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 intercampana 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

²³ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-49/2018



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.

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:²⁴

- 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 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.

²⁴ SUP-JRC-228/2016



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.

II. MATERIAL DENUNCIADO

Promocional **PERIODISTAS** con folio **RV00156-22** (versión televisión) y folio **RA00199-22** (versión radio), pautado por el Partido Revolucionario Institucional.

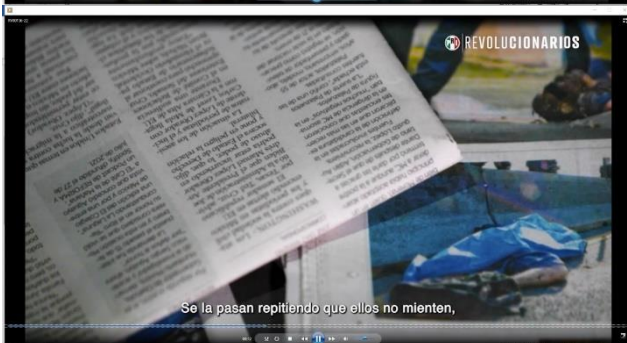
PERIODISTAS , identificado con el folio RV00156-22	
Imágenes representativas: 	Voz en off masculina: <i>México es el país más peligroso para ser periodista</i>



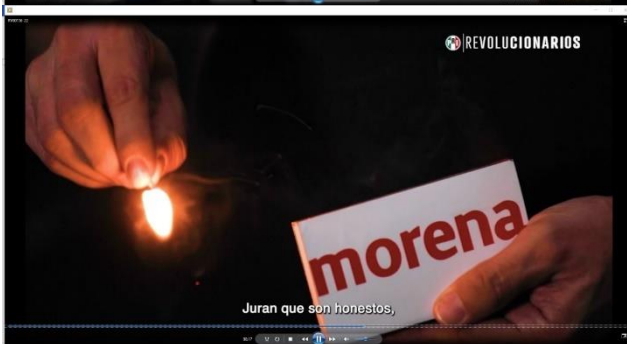
PERIODISTAS, identificado con el folio RV00156-22



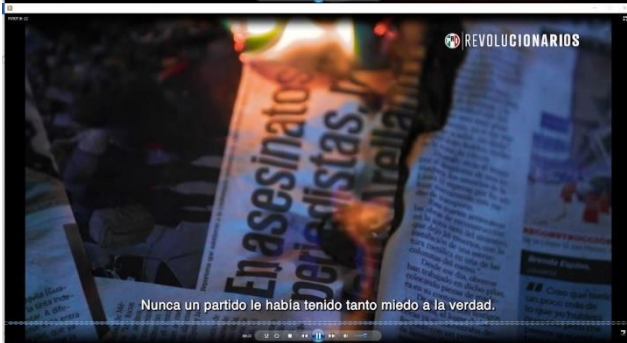
Morena habla de un País de libertades pero tenemos uno de censura,



Se la pasan repitiendo que ellos no mienten, pero atacan a quienes dicen la verdad



Juran que son honestos, pero ignoran a quienes investigan la corrupción






INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

PERIODISTAS , identificado con el folio RV00156-22	
	<p><i>Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad...</i></p> <p>Voz en off femenina:</p> <p><i>PRI</i></p>

PERIODISTAS folio RA00199-22
<p>Voz en off masculina:</p> <p><i>México es el país más peligroso para ser periodista. Morena habla de un país de libertades pero tenemos uno de censura. Se la pasan repitiendo que ellos no mienten, pero atacan a quienes dicen la verdad. Juran que son honestos, pero ignoran a quienes investigan la corrupción. Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad.</i></p> <p>Voz en off femenina: PRI</p>

Del contenido del material denunciado antes detallado, se advierte lo siguiente:

- El promocional fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional.
- El promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22, contiene una serie de imágenes acompañadas de una voz masculina en *off*, relacionadas con el tema actual de la *violencia en contra de los periodistas*, finalizando con una voz femenina en *off*, diciendo: *PRI*.
- La voz masculina en *off* indica: “*México es el país más peligroso para ser periodista*”, “*Morena habla de un país de libertades, pero tenemos uno de censura.*” y “*Se la pasan repitiendo que ellos no mienten, pero atacan a quienes dicen la verdad.*”
- De igual modo refiere que: “*Juran que son honestos, pero ignoran a quienes investigan la corrupción.*” y “*Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad.*”



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

- Al final del promocional de televisión, se muestra el logotipo del partido denunciado, seguido de una imagen dinámica con la leyenda: **REVOLUCIONARIOS.**
- En todas las imágenes, existe una transcripción del contenido reproducido en *off*, asimismo se advierte en el extremo superior derecho el logotipo del partido denunciado, seguido de una imagen estática con la leyenda: **REVOLUCIONARIOS.**
- Se advierte que el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio, es similar, al contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para televisión.

CASO CONCRETO

Esta *Comisión*, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que su contenido está amparado en la libertad de expresión, toda vez que corresponde a una opinión crítica a un tema de interés general, cuyo contenido es de naturaleza política y genérica y, consecuentemente, su difusión es válida, por lo que no existe base para estimar de forma preliminar, que se acredita un uso indebido de la pauta, con el objeto de calumniar al quejoso y/o de realizar actos anticipados de campaña.

Esta conclusión preliminar se explica detalladamente a continuación:

A. Calumnia

Ahora bien, del análisis preliminar del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por exaltada, molesta, incómoda o perturbadora que parezca al denunciante, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto de la actual gestión de gobierno emanado del partido político denunciante, en relación con temas trascendentes para el País, tal como es el de seguridad, en particular de las y los periodistas que ejercen dicha profesión en México.

Ahora bien, 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.²⁵

En ese sentido, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, corresponde a una opinión crítica del emisor del mensaje en torno a lo que, en su opinión, *“México es el país más peligroso para ser periodista”*.

Ahora bien, es oportuno señalar que si bien, la parte quejosa señala que las aseveraciones contenidas en el promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22, para televisión y folio RA00199-22, para radio, pautado por el Partido Revolucionario Institucional, en su caso, pudieran dirigirse a afectar la imagen y aprecio del partido MORENA e influir en los actuales procesos electorales locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que el sentido de las expresiones que se enlistan a continuación, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito al partido político MORENA.

- *“México es el país más peligroso para ser periodista”.*
- *“Morena habla de un país de libertades, pero tenemos uno de censura.*
- *“...pero atacan a quienes dicen la verdad.”*
- *“...pero ignoran a quienes investigan la corrupción.”*
- *“Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad.”*

Bajo esa premisa y bajo la apariencia del buen derecho, se estima que constituyen manifestaciones generales que forman una perspectiva del emisor del mensaje en el contexto o situación actual en nuestro País, respecto a la inseguridad y violencia hacia las y los periodistas en México, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Lo anterior cobra relevancia, toda vez que es un hecho público y notorio que la situación en el rubro de seguridad nacional, en particular de periodistas se ha visto trastocada en estas últimas semanas, situación que ha sido recogida e informada por la prensa.²⁶

²⁵ 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

²⁶ Véase: <https://aristequinoticias.com/1202/mexico/radiografia-del-periodismo-mexico-en-la-cima-del-ranking-de-violencia-contra-la-prensa/>; <https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/02/12/mexico-periodismo-mexico-incesante-goteo-profesionales-asesinados-1552655.html>; <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220212-m%C3%A9xico-transita-uno-de-los-a%C3%B1os-m%C3%A1s-sangrientos-para-la-prensa>; <https://elpais.com/mexico/2022-02-12/letal-2022-para-la-prensa-en-mexico-un-periodista-asesinado-cada->



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS


Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

Lo anterior se acredita, a manera de ejemplo, con las notas periodísticas certificadas por la autoridad instructora el uno de marzo del año en curso, las cuales dan cuenta de lo siguiente:

Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p>Radiografía del periodismo: México en la cima del ranking de violencia contra la prensa https://aristeguinoticias.com/1202/mexico/radiografia-del-periodismo-mexico-en-la-cima-del-ranking-de-violencia-contra-la-prensa/</p>
	<p>El periodismo en México: un incesante goteo de profesionales asesinados https://www.heraldo.es/noticias/internacional/2022/02/12/mexico-periodismo-mexico-incesante-goteo-profesionales-asesinados-1552655.html</p>
	<p>México transita uno de los años más sangrientos para la prensa https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220212-m%C3%A9xico-transita-uno-de-los-a%C3%B1os-m%C3%A1s-sangrientos-para-la-prensa</p>
	<p>Sangre, balas y silencio: periodismo bajo el terror en México https://elpais.com/mexico/2022-02-12/letal-2022-para-la-prensa-en-mexico-un-periodista-asesinado-cada-ocho-dias.html</p>

<https://www.eluniversal.com.mx/mundo/periodismo-en-riesgo-de-muerte-violencia-e-impunidad-detras-del-bano-de-sangre-para-la-prensa-en-mexico>, entre otras.



Imagen de la nota	Encabezado y link
	<p><i>Periodismo en riesgo (de muerte): violencia e impunidad detrás del “baño de sangre” para la prensa en México</i></p> <p>https://www.eluniversal.com.mx/mundo/periodismo-en-riesgo-de-muerte-violencia-e-impunidad-detras-del-bano-de-sangre-para-la-prensa-en-mexico</p>

Sobre esta base, se considera, desde una óptica preliminar, que la opinión crítica del emisor del mensaje, tienen un sustento fáctico suficiente y, consecuentemente, no se actualiza la figura jurídica de calumnia en su contra.

En efecto, si bien en el material denunciado se emplean frases como: *“México es el país más peligroso para ser periodista”*, no se advierte de modo alguno la imputación de hechos o delitos falsos, de lo contrario se puede observar la perspectiva del Partido Revolucionario Institucional en torno al tema de la inseguridad y violencia reportada por diversos medios de comunicación digital.

Ahora bien, respecto a las frases: *“Morena habla de un país de libertades, pero tenemos uno de censura”*; *“... pero atacan a quienes dicen la verdad.”* y *“Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad”*, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que constituyen la opinión crítica o percepción del responsable de los materiales, en torno a un tema público y de interés general, como es, precisamente, el rubro de seguridad, sin que ello se traduzca, de igual forma en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro del promocional, 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.

Finalmente, en relación con el contenido de la frase: *“...pero ignoran a quienes investigan la corrupción”*, es de precisar que se emplea la palabra corrupción, sin embargo, se atribuye la misma acción a terceros al indicar *“a quienes investigan”*, que desde la opinión del instituto político emisor se les ignora, conducta que, en términos de la Real Academia de la Lengua Española, significa:

Ignorar
Del lat. *ignorāre*

1. tr. No saber algo o no tener noticia de ello. Ignoro quién pudo haberlo hecho.



2. tr. *No hacer caso de algo o de alguien, o tratarlos como si no merecieran atención . Me duele que me ignore. Ignora sus comentarios.*

En este estado de cosas, desde una óptica preliminar, se considera que el material denunciado, concretamente las frases y elementos que lo componen, constituyen el punto de vista particular del emisor y su opinión crítica respecto del manejo del rubro de seguridad de las y los periodistas, al indicar que *“México es el país más peligroso para ser periodista”*, de lo que se sigue que no existe base evidente para considerar que se está en presencia de la imputación de hechos o delitos falsos que amerite y justifique el dictado de medidas cautelares.

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

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.*



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 rubro de seguridad de periodistas, 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 sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

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

Así como lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen



respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

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

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

Ahora bien, el partido político denunciante, entre otras cuestiones, denuncia la imputación de hechos falsos al partido político MORENA, con la finalidad de desinformar y/o confundir a la ciudadanía, en virtud de que la crítica establecida en el promocional con las imágenes y referencias se encamina a una situación particular en contra de MORENA, descontextualizando las imágenes, haciendo parecer la participación del instituto político de referencia en conductas violentas en contra de los periodistas, lo cual genera el riesgo que el voto se emita sin certeza y con desinformación en las próximas elecciones locales, sin embargo, cabe destacar, que del análisis integral al promocional de referencia, se advierte que:

- En todas las imágenes, durante de la reproducción del promocional se advierte en el extremo superior derecho el emblema del partido denunciado, seguido de una imagen estática con la leyenda: **REVOLUCIONARIOS**.
- Al final del promocional de televisión, se muestra el emblema del partido denunciado, seguido de una imagen dinámica con la leyenda: **REVOLUCIONARIOS**, finalizando con una voz femenina en *off*, diciendo: **PRI**.
- Se advierte que el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio, es similar, al contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para televisión.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

Lo anterior, se acredita con las imágenes que se insertan a manera de ejemplo:



Bien entonces, contrario a lo que indica el quejoso, en el sentido de que *las imágenes que fueron empleadas en el promocional, y haciendo parecer como notas periodísticas (...), para imputarle su participación en conductas violentas contra los periodistas*, bajo la apariencia del buen derecho, esta Comisión considera que el promocional denunciado contiene elementos que hace plenamente identificable para los receptores del mensaje, que se trata de un spot del Partido Revolucionario Institucional y no “notas periodísticas” como lo refiere MORENA.

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 el promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22 y folio RA00199-22, 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 viven las y los periodistas en nuestro País, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro del



spot 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.

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.

B. Uso indebido de la pauta.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho respecto del promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22 y folio RA00199-22, pautado por el Partido Revolucionario Institucional, este órgano colegiado considera que el mismo, debe ser clasificado como propaganda política o genérica, al presentar la postura del Partido Revolucionario Institucional frente a temas de interés general, como lo es seguridad, en cuyo contenido se cuestiona la gestión emanada de la fuerza política denunciante.

Por lo anterior, se considera que dicho promocional no es evidentemente violatorio de la normativa constitucional o legal en la materia, no afecta alguno de los principios que rigen los procesos electorales, ni vulnera bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normativa electoral, como podría ser la posible afectación directa a la equidad en la contienda, que amerite la suspensión de su difusión.

En efecto, se insiste que, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, párrafo 2, base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, conforme al tiempo de radio y televisión que le sean otorgados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución, las leyes y lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, en particular en el artículo 37, de este último, los partidos políticos tienen el derecho*



de determinar libremente el contenido de sus materiales en ejercicio de su libertad de expresión.

En consideración de esta autoridad, los hechos denunciados por MORENA no son suficientes para estimar una probable violación a un derecho establecido en la normativa constitucional o legal, ni sirven de soporte para que, en principio, pudiera ocasionar una vulneración a alguno de los principios que amparan el proceso electoral y/o a los bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen a la materia, que permitiera conceder la medida cautelar solicitada, ya que se trata del ejercicio del derecho constitucional y legal de acceso al tiempo del Estado, en términos de la normativa precisada.

En efecto, del análisis de las constancias del expediente se advierte que se está en presencia de un promocional pautado por el Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de su prerrogativa constitucional y legal de acceder a tiempo en radio y televisión, durante el periodo *INTERCAMPAÑA LOCAL*, sin que su contenido, analizado de manera preliminar, conduzca a una probable violación a la normativa electoral.

Lo anterior, pues del estudio preliminar al conjunto de expresiones que de manera general integra el promocional denunciado, se puede apreciar que su línea discursiva está encaminada a exteriorizar un posicionamiento del Partido Revolucionario Institucional, a manera de opinión crítica, que forma parte del contexto propio de un ejercicio válido de la libertad de expresión en el debate político, a partir de alusiones genéricas de relevancia nacional como lo es la inseguridad y violencia en contra de periodistas.

De igual suerte, los artículos 6° y 7°, párrafo primero, del propio ordenamiento fundamental establecen en relación con la libertad de expresión lo siguiente:

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

Artículo 7°.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

[...]



Asimismo, los tratados de derechos humanos integrados al orden jurídico nacional conciben de manera homogénea que el derecho a la libertad de expresión encuentra sus límites en el pleno goce de otras libertades, con las que se relacionan, como se puede apreciar:

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente 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: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.



4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Al respecto, desde la óptica del Sistema Interamericano, se ha considerado que el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público, como es el caso de los Diputados del Congreso de la Unión.

Ello, no obstante que, en el contexto del propio sistema interamericano, la libertad de expresión no es un derecho absoluto y, por ende, admite ciertos límites, siempre y cuando los mismos se encuentren expresamente establecidos legalmente, tengan un fin constitucionalmente legítimo y resulten razonables, proporcionales y necesarios, como acontece, por ejemplo, con las normas previstas para proteger o garantizar alguno de los principios constitucionales que rigen la materia electoral.

De esta forma, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, de conformidad con la prerrogativa que tienen todos los partidos para definir el contenido de los mensajes que les corresponda, y su derecho a la libertad de expresión, es que se difunde el promocional en cuestión, los cuales, se insiste, bajo un análisis cauteloso, corresponde con la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir los partidos políticos en este periodo - *INTERCAMPAÑA LOCAL* -.

Particularmente, las frases: *“México es el país más peligroso para ser periodista”, “Morena habla de un país de libertades pero tenemos uno de censura.”* y *“Se la pasan repitiendo que ellos no mienten, pero atacan a quienes dicen la verdad.”* o *“Juran que son honestos, pero ignoran a quienes investigan la corrupción.”* y *“Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad”*, debe leerse en el contexto de crítica severa a la gestión del partido político que encabeza el ejecutivo federal, y no, como lo pretende el quejoso, al indicar que dicha conducta tiene la finalidad de desinformar a la ciudadanía y calumniar a MORENA, buscando con ello generar una afectación negativa en la imagen de dicho partido político dentro de la contienda electoral en que se encuentra pautado el promocional, toda vez que, a juicio del quejoso se utilizan expresiones equivalentes a no votar por una opción política dado que traería aparejada una consecuencia negativa, el censurar, atacar, ignorar y temer



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

a la verdad.

Lo anterior, pues es claro que, del análisis contextual del promocional denunciado, la línea discursiva está encaminada a emitir una opinión crítica al actual gobierno emanado del partido político MORENA y no así, a que la ciudadanía no vote por MORENA en las próximas elecciones locales como lo refiere el partido quejoso.

Así, la difusión de los posicionamientos de los partidos políticos en los medios de comunicación social, como la radio y la televisión, respecto de políticas públicas implementadas por el gobierno, constituye una de las formas que permiten a los partidos políticos alcanzar sus fines, ya sea durante las campañas electorales o fuera de estas.

Al respecto, cabe señalar que la Sala Superior²⁷ ha sostenido que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas. Si se toma en cuenta que este tipo de propaganda tiene como objetivo principal difundir la postura ideológica del partido político, tal circunstancia implica que este tipo de publicidad se encuentre focalizada en la imagen de dicho partido y a sus postulados esenciales contenidos en sus documentos básicos.

Por tal razón, la difusión de cualquier tipo de propaganda política implica, por lo menos, un elemento sustancial, que se relaciona con la difusión de ideas o con los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule un partido político identificado, así como su denominación, emblema y el color o colores que lo caractericen.

En efecto, del análisis preliminar al mensaje del promocional denunciado, permite concluir que contiene elementos relacionados con la postura ideológica del Partido Revolucionario Institucional, es decir, un posicionamiento respecto de temas generales, como es el caso del rubro de seguridad de las y los periodistas en México, lo que bien puede traducirse en un intento de propiciar un debate nacional en torno a ese aspecto.

C. Actos anticipados de campaña

Como se adelantó, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el contenido y elementos del promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22 y folio RA00199-22, pautado por el Partido

²⁷ Así lo consideró al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-198/2009



Revolucionario Institucional, corresponde a **propaganda genérica** cuya difusión puede realizarse en todo tiempo, incluyendo, por supuesto, la etapa de intercampaña electoral.

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, respecto de la ola de inseguridad y violencia a las y los periodistas en México que se han reportado últimamente mediante diversos medios de comunicación, esencialmente, en torno a un tema relevante, público y de interés nacional.

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 gobierno federal relacionadas básicamente con la seguridad en el País. 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 critica y pone de manifiesto su punto de vista acerca de lo acontecido en el sector periodístico, derivado, desde la óptica del emisor, de las políticas del actual gobierno 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 de seguridad, en particular de las y los profesionales del periodismo.
- 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 la actual violencia en México en contra de las y los periodistas del País.
- Se cuestiona la actividad gubernamental emanada del partido político MORENA, como lo es, *“Se la pasan repitiendo que ellos no mienten, pero atacan a quienes dicen la verdad.”* o *“Juran que son honestos, pero ignoran a quienes investigan la corrupción.”* y *“Nunca un partido le había tenido tanto miedo a la verdad”*.

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, como lo refiere el quejoso.**

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,²⁸ **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

²⁸ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



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, el contenido del promocional *PERIODISTAS* con folio RV00156-22 y folio RA00199-22, tiene 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 se guarda en torno al incremento de inseguridad hacia las y los periodistas de México, así como la crítica o postura que fija dicho instituto político frente a otro partido político.

Por ende, si en el promocional en sus dos versiones, 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 con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que el contenido del promocional denunciado y, concretamente, las frases y elementos que lo 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 del promocional denunciado, 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, se advierte de forma preliminar que critica la gestión en el rubro de seguridad de periodistas en México, siendo este un tema de interés público en una sociedad democrática.

En ese sentido, de un análisis preliminar al material denunciado, 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**.

Ahora bien, cabe señalar que 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**, el promocional fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional.
- **Elemento temporal: Sí se colma**, pues actualmente están en curso los procesos electorales locales en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis preliminar, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado, en ambas versiones, es de naturaleza política y de índole genérica, **que no contiene 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 el promocional 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-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.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que, si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el partido político MORENA, respecto del promocional *PERIODISTAS* con folios RV00156-22 y RA00199-22, pautado por el Partido Revolucionario Institucional, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnable mediante el recurso de revisión respecto del procedimiento especial



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-30/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/70/2022

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 Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el tres de marzo 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