



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, LA SUPUESTA INDEBIDA APARICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS Y EL PROBABLE USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE LOS PROMOCIONALES DENOMINADOS “ENERGÍA”, EN SUS VERSIONES PARA RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

Ciudad de México, a veinticinco 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 veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el escrito de queja firmado por Mario Rafael Llergo Latournerie, representante propietario de MORENA ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual hace del conocimiento de esta autoridad, hechos atribuibles al Partido de la Revolución Democrática consistentes, esencialmente, en la difusión de los spots denominados “Energía”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio.

En consecuencia, solicitó a esta Comisión de Quejas y Denuncias el dictado de medidas cautelares, consistentes en ordenar el inmediato retiro de la propaganda denunciada.

II. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y DE EMPLAZAMIENTO. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia la cual se ordenó registrar con la clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022**; asimismo, se admitió a trámite la denuncia, y reservando el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo acuerdo.

De igual suerte, se ordenó verificar la vigencia de los promocionales denunciados, pautados para radio y televisión por el Partido de la Revolución Democrática, así como certificar el contenido del portal de pautas de este Instituto, a fin de constatar la existencia y contenido de los promocionales pautados por el partido denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

También, la autoridad sustanciadora, reservó acordar sobre la vista a la Unidad Técnica de Fiscalización de este Instituto, solicitada por el partido político MORENA, hasta en tanto dicha autoridad, cuente con las constancias relativas a las diligencias de investigación implementada, sin embargo, se dejaron a salvo los derechos del denunciante, de presentar su escrito ante dicha autoridad, para los efectos legales a que haya lugar.

Por último, se acordó elaborar y remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartados A y C, 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, apartados A y C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 443, párrafo 1, incisos a) y j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión del spot identificado con el título: *ENERGÍA*, en sus versiones para radio y televisión, cuyo contenido, a juicio del quejoso constituye manifestaciones calumniosas en contra del partido político MORENA; incluye indebidamente la imagen de servidores públicos y hace uso indebido de la prerrogativa de acceso a los tiempos de radio y televisión correspondiente al Partido de la Revolución Democrática.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, MORENA denunció al Partido de la Revolución Democrática por haber pautado los spots denominados "ENERGÍA", identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio, debido a que, en su concepto, difunden la idea *errónea* de que el Gobierno Federal emanado de



MORENA es responsable de políticas energéticas "anticuadas" y "viejas", que generan destrucción y degeneración al medio ambiente, lo que constituye la imputación falsa de hechos con el ánimo de influir en las preferencias de los electores que acudirán a las urnas el primer domingo de junio del año en curso, en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

Por otra parte, señala el quejoso que indebidamente, el Partido de la Revolución Democrática incluyó en su promocional para televisión, sin autorización, la imagen del Director General de la Comisión Federal de Electricidad, el C. Manuel Bartlett Díaz, siendo que el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la promoción personalizada de servidores públicos, lo cual, en el caso, realiza el denunciado para generar antipatía por el quejoso.

Finalmente, argumentó que la difusión de los materiales objetados configura el uso indebido de la pauta, toda vez que su contenido no es de carácter genérico e informativo; ni promueve la ideología, plataforma política o las posturas de Partido de la Revolución Democrática, relacionadas con temas de relevancia social, sino que tiene como fin exponer una mala imagen del Gobierno Federal emanado de MORENA y restarle a este instituto político, simpatía entre el electorado.

PRUEBAS OFRECIDAS POR LA DENUNCIANTE

1. **PRUEBA TÉCNICA**, consistente en las publicaciones que se encuentran en los enlaces siguientes:
 - a) <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00195-22.mp4>; y
 - b) <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00252-22.mp3>.
2. **DOCUMENTAL PÚBLICA**, consistente en la certificación de la existencia del contenido de las publicaciones denunciadas, realizadas por el partido político denunciado;
3. **INSPECCIÓN**, sobre la existencia y contenido de las ligas de internet siguientes:
 - a) <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00195-22.mp4>; y
 - b) <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00252-22.mp3>.
4. **PRESUNCIONAL** en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representada y compruebe la razón de mi dicho.



5. **INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES**, en todo lo que beneficie a mi representada y **compruebe** la razón de su dicho.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

- **Acta circunstanciada** de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, donde se hizo constar la existencia y contenido de los materiales pautados por el Partido de la Revolución Democrática.
- **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con los spots denominados “ENERGÍA”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio, como se advierte de la siguiente imagen:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral PERIODO: 24/03/2022 al 24/03/2022 FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 24/03/2022 03:00:18							
No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV00195-22	ENERGIA	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
2	PRD	RV00195-22	ENERGIA	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	25/03/2022	06/04/2022
3	PRD	RV00195-22	ENERGIA	CAMPECHE	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
4	PRD	RV00195-22	ENERGIA	COAHUILA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
5	PRD	RV00195-22	ENERGIA	COLIMA	ORDINARIO	29/03/2022	07/04/2022
6	PRD	RV00195-22	ENERGIA	CHIAPAS	ORDINARIO	30/03/2022	02/04/2022
7	PRD	RV00195-22	ENERGIA	CHIHUAHUA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
8	PRD	RV00195-22	ENERGIA	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
9	PRD	RV00195-22	ENERGIA	GUANAJUATO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
10	PRD	RV00195-22	ENERGIA	GUERRERO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
11	PRD	RV00195-22	ENERGIA	JALISCO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
12	PRD	RV00195-22	ENERGIA	MEXICO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
13	PRD	RV00195-22	ENERGIA	MICHOACAN	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
14	PRD	RV00195-22	ENERGIA	MORELOS	ORDINARIO	01/04/2022	07/04/2022
15	PRD	RV00195-22	ENERGIA	NAYARIT	ORDINARIO	25/03/2022	05/04/2022
16	PRD	RV00195-22	ENERGIA	NUEVO LEON	ORDINARIO	26/03/2022	07/04/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

17	PRD	RV00195-22	ENERGIA	PUEBLA	ORDINARIO	25/03/2022	04/04/2022
18	PRD	RV00195-22	ENERGIA	QUERETARO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
19	PRD	RV00195-22	ENERGIA	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	26/03/2022	07/04/2022
20	PRD	RV00195-22	ENERGIA	SINALOA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
21	PRD	RV00195-22	ENERGIA	SONORA	ORDINARIO	25/03/2022	06/04/2022
22	PRD	RV00195-22	ENERGIA	TABASCO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
23	PRD	RV00195-22	ENERGIA	TLAXCALA	ORDINARIO	25/03/2022	05/04/2022
24	PRD	RV00195-22	ENERGIA	VERACRUZ	ORDINARIO	29/03/2022	01/04/2022
25	PRD	RV00195-22	ENERGIA	YUCATAN	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
26	PRD	RV00195-22	ENERGIA	ZACATECAS	ORDINARIO	28/03/2022	07/04/2022

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS							
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN							
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN							
REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral							
PERIODO: 24/03/2022 al 24/03/2022							
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 24/03/2022 14:27:10							
No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA00252-22	ENERGIA	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
2	PRD	RA00252-22	ENERGIA	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
3	PRD	RA00252-22	ENERGIA	CAMPECHE	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
4	PRD	RA00252-22	ENERGIA	COAHUILA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
5	PRD	RA00252-22	ENERGIA	COLIMA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
6	PRD	RA00252-22	ENERGIA	CHIAPAS	ORDINARIO	30/03/2022	04/04/2022
7	PRD	RA00252-22	ENERGIA	CHIHUAHUA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
8	PRD	RA00252-22	ENERGIA	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
9	PRD	RA00252-22	ENERGIA	GUANAJUATO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
10	PRD	RA00252-22	ENERGIA	GUERRERO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
11	PRD	RA00252-22	ENERGIA	JALISCO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
12	PRD	RA00252-22	ENERGIA	MEXICO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
13	PRD	RA00252-22	ENERGIA	MICHOACAN	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
14	PRD	RA00252-22	ENERGIA	MORELOS	ORDINARIO	25/03/2022	06/04/2022
15	PRD	RA00252-22	ENERGIA	NAYARIT	ORDINARIO	25/03/2022	06/04/2022
16	PRD	RA00252-22	ENERGIA	NUEVO LEON	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
17	PRD	RA00252-22	ENERGIA	PUEBLA	ORDINARIO	25/03/2022	05/04/2022
18	PRD	RA00252-22	ENERGIA	QUERETARO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
19	PRD	RA00252-22	ENERGIA	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	26/03/2022	07/04/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

20	PRD	RA00252-22	ENERGIA	SINALOA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
21	PRD	RA00252-22	ENERGIA	SONORA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
22	PRD	RA00252-22	ENERGIA	TABASCO	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
23	PRD	RA00252-22	ENERGIA	TLAXCALA	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
24	PRD	RA00252-22	ENERGIA	VERACRUZ	ORDINARIO	29/03/2022	03/04/2022
25	PRD	RA00252-22	ENERGIA	YUCATAN	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022
26	PRD	RA00252-22	ENERGIA	ZACATECAS	ORDINARIO	25/03/2022	07/04/2022

Conclusiones Preliminares

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

1. Se pudo constatar que el Partido de la Revolución Democrática pautó los spots “ENERGÍA”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio;
2. Los materiales denunciados están pautados para su difusión en el período ordinario federal, según cada caso, entre el veinticuatro de marzo del año en curso, y el siete de abril inmediato siguiente;
3. Los spots “ENERGÍA”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio, están pautados para su difusión en veintiséis entidades federativas, sin que se encuentre programada su transmisión en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

- 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.*¹

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la 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.

¹ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO JURÍDICO

Libertad de expresión

En principio, es importante recordar que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda 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 correspondientes, **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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

campañas electorales, en donde **es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, como parte de la dimensión deliberativa de la democracia representativa.**

En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, 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”**.²

De esta forma, la libertad de expresión en los campos político y electoral, guarda 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 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.**

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, **pero también a las que contienen una crítica**

² 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.



formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

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

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

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 Interamericana de derechos humanos³ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁴

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la

³ 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.

⁴ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁵.

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

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expuestos 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.

⁵ Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**"



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁶.

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 - electoral⁷, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**⁸, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁹.

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.

⁶ 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

⁷ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

⁸ 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.

⁹ 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.



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

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹⁰.

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.**

¹⁰ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



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.¹¹

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 fondo¹².

Uso indebido de la pauta

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

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 y candidatos a cargos de elección popular¹³.

¹¹ 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.

¹² Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.

¹³ Artículo 2, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los 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.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado a través de este Instituto Nacional Electoral, les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

Al respecto, la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes¹⁴ que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva **mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad 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 – aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos

¹⁴ Véanse las sentencias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015.



electorales, pero antes de que inicien las fases de precampaña y campaña, así como en intercampaña y periodos de veda-, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas 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 democrática¹⁵.

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 ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión¹⁶, que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Libertad configurativa limitada únicamente frente aquellas 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 representativa, 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 del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

Promoción personalizada

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter

¹⁵ Véase SUP-REP-18/2016

¹⁶ Véase SUP-REP-146/2017



institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que, en ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁷ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
- La propaganda difundida por las personas del servicio público, no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier persona servidora pública;
- Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
- Prevé que toda persona servidora pública tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
- Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:¹⁸

- **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable a la persona servidora pública;

¹⁷ SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.

¹⁸ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



- **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
- **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracciones I y IV, de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior¹⁹ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

Lo anterior encuentra sustento en lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁰ respecto de que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en el rango constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público

¹⁹ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

²⁰ Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulados, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018 y SUP-REP-37/2019 y sus acumulados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política, pero no impedir el ejercicio de la libertad de expresión, respecto del desempeño de un servidor público determinado, siempre que, encontrándose en el contexto del debate de asuntos públicos e interés general, se respeten los límites a la libertad de expresión, acorde a lo que se ha señalado en apartados anteriores.

2. MATERIAL DENUNCIADO

RV00195-22	
ENERGIA	
Imágenes representativas	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

Contenido Auditivo
<p>Música de fondo</p> <p>Voz masculina en off.</p> <p>México es el país del sol, un país alegre, joven, fuerte. México es el país del futuro. No vamos a permitir que nos lleven al pasado, a un país viejo contaminado.</p> <p>Música:</p> <p>Voz masculina en off.</p> <p>Es fundamental detener la masacre ambiental a la que nos quieren llevar. No a la política ambiental de fósiles y contaminación basada en refinerías, muerte y destrucción.</p> <p>Si al viento, agua, sol; sí al apoyo y promoción de las energías renovables.</p> <p>PRD</p>

RA00252-22
ENERGÍA
Contenido Auditivo
<p>Música de fondo</p> <p>Voz masculina en off.</p> <p>México es el país del sol, un país alegre, joven, fuerte. México es el país del futuro. No vamos a permitir que nos lleven al pasado, a un país viejo contaminado.</p> <p>Música:</p> <p>Voz masculina en off.</p> <p>Es fundamental detener la masacre ambiental a la que nos quieren llevar. No a la política ambiental de fósiles y contaminación basada en refinerías, muerte y destrucción.</p> <p>Si al viento, agua, sol; sí al apoyo y promoción de las energías renovables.</p> <p>PRD</p>

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- Los spots objeto de denuncia, tienen contenido auditivo idéntico entre ellos.
- Los promocionales denunciados contienen referencias auditivas y visuales relacionadas con la contaminación ambiental derivada de la generación y explotación de energías;



- Los promocionales plantean la necesidad de *detener la masacre ambiental a la que nos quieren llevar*.
- Los promocionales plantean la oposición a lo que llama *una política ambiental de fósiles y contaminación basada en refinerías, muerte y destrucción*.
- En el spot para televisión, mientras el contenido auditivo refiere la palabra "fósiles" la mostrada en pantalla es la de Manel Bartlett Díaz, Director General de la Comisión Federal de Electricidad.

3. CASO CONCRETO

I. CALUMNIA.

Como se estableció previamente, el partido político MORENA refiere que el material denunciado incluye expresiones que le calumnian debido a que, en su concepto, difunden la idea *errónea* de que el Gobierno Federal emanado de MORENA es responsable de políticas energéticas "anticuadas" y "viejas", que generan destrucción y degeneración al medio ambiente, lo que constituye la imputación falsa de hechos, con el ánimo de influir en las preferencias de los electores que acudirán a las urnas el primer domingo de junio del año en curso, en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, porque, **bajo la apariencia del buen Derecho**, los promocionales denunciados no constituyen un acto de calumnia, en virtud de que no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en algún proceso electoral.

En efecto, el audiovisual denunciado contiene manifestaciones o expresiones que abordan —desde la perspectiva del emisor—, una opinión o crítica al gobierno emanado de MORENA, respecto a las políticas públicas propuestas y ejecutadas por el gobierno federal, relacionadas con la generación de energía e hidrocarburos.

Lo anterior, a partir de referencias auditivas y visuales vinculadas con la contaminación ambiental derivada de la generación y explotación de energías, como grandes columnas de humo saliendo de instalaciones industriales que parecen ser una refinería; grandes porciones de selvas deforestadas y el lecho seco de un río, en contraste con turbinas eólicas, celdas solares y olas llegando a una playa, a las cuales se refiere como fuentes de energía limpias y renovables.



A partir de lo anterior, los promocionales plantean la necesidad de *detener la masacre ambiental a la que nos quieren llevar, a través de una política ambiental de fósiles y contaminación basada en refinerías, muerte y destrucción* y, en cambio, *decir sí al viento, agua, sol; sí al apoyo y promoción de las energías renovables*.

Derivado de lo anterior, esta Comisión considera que, bajo la apariencia del buen derecho, estas expresiones y las imágenes que integran los materiales denunciados constituyen la perspectiva, crítica u opinión del Partido de la Revolución Democrática, emisor del mensaje en torno a temas públicos sensibles y actuales, como la preservación de los ecosistemas y la generación de energía partiendo de fuentes sustentables, sin que de ninguna de dichas expresiones, apreciada de manera individual o en su conjunto, constituya la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que sirvan de base para la emisión de medidas cautelares.

En efecto, debe tenerse en cuenta que la actuación de un partido político y los gobiernos emanados del mismo, en el caso que nos ocupa MORENA y el gobierno federal, a quien se le atribuye el establecimiento de políticas energéticas que no promueven el cuidado del medio ambiente, a través de la explotación de energías limpias, deben estar bajo el mayor escrutinio posible; de ahí que, esta autoridad, al realizar el análisis correspondiente, debe apegarse a las líneas normativas y jurisdiccionales establecidas con antelación y, como resultado, no encuentre elementos a partir de los cuales se pueda concluir, **en sede cautelar**, que es necesario ordenar el retiro de los promocionales objetados por mostrar contenido calumnioso, **con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso**.

Ahora bien, cabe señalar que el tópico que se advierte en el audiovisual denunciado, es decir, las políticas públicas relacionadas con la generación de energía e hidrocarburos **es parte del debate público**, toda vez que, es un hecho público y notorio²¹ que la situación económica en México ha sido un dato noticioso nacional.

Lo anterior, como se puede advertir de diversas notas periodísticas, procedentes de medios distintos, que hacen referencia a los temas y personajes aludidos en los materiales denunciados, mismas que se insertan a continuación de manera ilustrativa:

²¹ Lo cual se invoca como un hecho notorio en términos de lo establecido en el artículo 26, párrafo 1, del reglamento de Quejas y Denuncias de este Instituto.



1. Nota periodística del diario “El País” alojada en la liga de internet <https://elpais.com/mexico/2022-03-01/parlamento-abierto-sobre-la-reforma-energetica-una-lucha-por-la-narrativa-sin-claro-vencedor.html>, cuyo contenido es el siguiente:

REFORMA ENERGÉTICA

Parlamento abierto sobre la reforma energética: una lucha por la narrativa sin claro vencedor

Las grandes empresas evitan participar en los foros que se han alargado un mes y medio y ahora darán paso a la discusión parlamentaria

México debate con pasión un tema tan poco atractivo como es la electricidad. Durante mes y medio, la reforma energética propuesta por el Gobierno ha sido objeto de un largo “parlamento abierto” en la Cámara de Diputados. Académicos, asociaciones empresariales y hasta un monero han expuesto sus opiniones sobre la iniciativa, con la notable ausencia de las grandes empresas del sector. El debate, desde luego, no siempre ha sido técnico; la batalla se juega sobre todo en la narrativa: “soberanía energética” o “expropiación”, “fortalecimiento de la CFE” o “monopolio estatal”. Aun así, los foros han acercado una discusión compleja a la ciudadanía y eso, coinciden ambas partes, es mejor que nada.

El foro puso frente a frente, por primera vez, a dos polos de la discusión. A mediados de enero, después de haber acusado a las empresas energéticas de “saqueo” y “robo”, Manuel Bartlett, director general de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), se sentó a unos metros de José Abugaber, presidente de la Confederación de cámaras industriales (Concamin). Bartlett tiró del repertorio habitual; dijo que la liberalización de la generación buscaba “el despojo” y la “desaparición” de la CFE, pero en un tono casi amistoso afirmó que la paraestatal era “la empresa de los industriales mexicanos” y que no habría apagones. Abugaber, el único representante del sector privado en la sala, defendió la legalidad de los contratos y los beneficios de la competencia.

Hay un abismo entre las dos opiniones pero al menos hubo intercambio. Eso supone un respiro en un debate polarizado cuyos fuegos el presidente Andrés Manuel López Obrador se ha encargado de avivar. “Se va a saber quiénes están a favor de que se fortalezca la CFE, que es una empresa pública, y quiénes están a favor de Iberdrola y de las empresas extranjeras”, dijo en enero. El mandatario está acostumbrado a marcar la agenda política del país desde su mañanera y hasta ahora había definido los términos del debate sobre esta reforma que busca limitar la participación privada: patriotas frente a traidores.



Los foros, dice el analista Severo López-Mestre, han ayudado a quitarle un poco de protagonismo a López Obrador. “En la cancha que se está jugando, la simbólica y política, se está en un mejor lugar con el foro que sin él. Me parece que ya fluye información más allá de un solo micrófono, el que tenía el presidente”, asegura el experto, que también participó en el debate. “Para los que están a favor de la reforma, ha sido una tentativa de hacer una caja de resonancia política más grande aún. Y para los que están en contra ha sido útil porque sabían que si no iban a la opinión pública, en la narrativa estaban perdidos”.

El argumento político ha ahogado a veces el técnico. En uno de los debates más recientes, dedicado a los comunicadores, una joven experta en energía, Alice Landin, presentó datos sobre la amenaza climática y criticó que el Estado “quede a cargo” de la transición energética, como plantea la reforma. “Estamos en una emergencia y no podemos estar peleándonos de que si la CFE o las empresas. Tenemos que incluir a todos los participantes”, dijo. A continuación, Rafael Barajas, viñetista de La Jornada y cercano de López Obrador, cargó contra lo que denominó los “partidarios de la privatización” y dijo que las leyes actuales estaban hechas para favorecer a multinacionales como Iberdrola. Se le unieron Pedro Miguel, otro amigo del presidente, y la youtuber Meme Yamel.

Pese a su alarma por la reforma, las grandes empresas privadas decidieron no participar en el parlamento abierto para evitar un encontronazo. Dejaron en manos de las asociaciones la defensa del sistema actual. “Si fuese un foro técnico, todavía, pero no tenemos encaje como está planteado. Quieren lincharnos”, justifica a este periódico el máximo ejecutivo de una de ellas. López-Mestre considera que esa postura ha sido un error: “Las empresas han otorgado terreno. No les ha interesado comunicar a la opinión pública los aciertos, lo que han invertido, la tecnología que han traído. La energía es política”. “Me preocupa que hayan desistido. Algunos nos informaron por escrito, otros sencillamente no acudieron a nuestro llamado”, reclamó Rubén Moreira, el diputado del PRI que encabeza las discusiones.

En el debate dedicado a los grandes generadores, solo participó el dueño de una pequeña planta fotovoltaica de 16 MW. El empresario trató de llenar el vacío dejado por las multinacionales presentando su caso con firmeza: “No me he asociado con ninguna empresa extranjera, pagamos costos de transmisión a la CFE, eliminamos 62.000 toneladas anuales de CO2 y como premio quieren dar preferencia en el despacho a los combustibles fósiles. Creí en un marco regulatorio... ¿cómo explico a los bancos que no me alcanza para pagarles con estos cambios?”. También habló un asesor del Grupo Bachoco que se enzarzó en un intercambio tenso con Gerardo Fernández Noroña, del Partido del Trabajo. “¿Por qué no vino tu jefe?”, le espetó el diputado.



Hasta hace poco, el desconocimiento sobre el contenido de la iniciativa era grande. En una encuesta de finales de octubre de la consultora Gabinete de Comunicación Estratégica, se reveló un apoyo del 64% a la reforma pero, al mismo tiempo, se señaló que un 86% estaba a favor de una mayor participación de energías limpias. La contradicción es evidente: la reforma da prioridad a las plantas termoeléctricas de la CFE sobre las centrales eólicas y solares privadas. No está claro si los debates han despejado la neblina.

En cualquier caso, los buenos datos de audiencia muestran que por lo menos hay interés. Canal 11 y Canal 14, ambos públicos, han registrado audiencias por encima de los 100.000 espectadores durante la transmisión de varios de los foros. En el debate del 23 de febrero, se llegó a los 621.000. “Se puede hacer mucho más en términos de difusión, pero para sorpresa incluso de quienes veían con suspicacia la transmisión de estos debates, han tenido muy buena audiencia”, afirmó durante el parlamento abierto Jenaro Villamil, presidente del sistema público de radiodifusión.

Detrás de esta aparente voluntad de diálogo, se percibe un intento por ganar tiempo. Morena y sus aliados no tienen los votos para aprobar la reforma. Esta situación contrasta con las iniciativas constitucionales que el Ejecutivo impulsó durante el primer año del sexenio. La creación de la Guardia Nacional, por ejemplo, gozó de un apoyo casi unánime entre los partidos y, pese a las críticas de la sociedad civil, el parlamento abierto duró solo cinco días en el Senado y otros cinco en la Cámara de Diputados.

No ha habido prisa esta vez. El parlamento abierto ha terminado este el lunes, después de haber sido ampliado dos semanas más de lo previsto. Lo que no queda claro a partir de ahora es el calendario de discusión en el Congreso. Morena, la formación de López Obrador, quiere tener aprobada la iniciativa en abril y se ha mostrado dispuesta a modificar ciertos puntos para conseguir más apoyos. Sin embargo, el PRI, cuyos diputados son necesarios, ha afirmado querer posponer la discusión hasta pasadas las elecciones estatales de junio.

2. Nota del medio de comunicación electrónico *Global Energy*, en la dirección <https://globalenergy.mx/noticias/electricidad/manuel-bartlett-pide-a-legisladores-de-la-4t-que-impulsen-la-reforma-electrica/>, cuyo contenido es el siguiente:

Manuel Bartlett pide a legisladores de la 4T que impulsen la reforma eléctrica

En el marco de la Segunda Asamblea Nacional de Legisladores y Legisladoras de la 4T, el director general de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Manuel Bartlett Díaz, explicó la importancia de la reforma eléctrica del presidente Andrés Manuel López Obrador. Iniciativa que busca rescatar a la CFE y asegurar la soberanía energética del país.



Con la presencia del anfitrión Mario Delgado Carrillo, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena e Ignacio Mier Velazco, coordinador del Grupo Parlamentario Morena de en la Cámara de Diputados, Bartlett Díaz detalló el esquema que tejieron empresas privadas extranjeras en complicidad con políticos mexicanos, para apoderarse del Sistema Eléctrico Nacional (SEN).

“Estamos bajo un constante asedió de los intereses económicos extranjeros para desaparecer a la CFE. Es una guerra económica y política la que ha enfrentado el presidente”, señaló.

En este esquema de complicidad destacan dos figuras salinistas que conservaron sus privilegios con la reforma de 2013: los Productores Independientes de Energía y las sociedades de autoabasto. Así como el despacho económico que da preferencia a las energías limpias intermitentes de empresas privadas que no pagan transporte ni respaldo.

Además, explicó, se acusa a la CFE de generar energía sucia, cuando en realidad, la empresa eléctrica genera más energía limpia que los privados, solo tiene 3 centrales carboeléctricas y caminará hacia la transición energética acompañada de investigación y desarrollo tecnológico para disminuir el uso de combustibles fósiles en su proceso de generación.

Para contextualizar el despojo que han cometido contra el sector eléctrico mexicano, Bartlett Díaz detalló que el mercado eléctrico mexicano vale actualmente 315 mil millones de dólares y la CFE, 377 mil mdd. Los privados afirman haber invertido 44 mil mdd y han recuperado 22 mil mdd. En conclusión, con 11 mil mdd, los privados buscan apropiarse del SEN y de la CFE, que es 34 veces el valor de su inversión, sin existir competencia y estableciendo monopolios privados.

Adicional, de los 44 mil mdd, 11 mil mdd son con capital propio y el resto con capital de la Banca de Desarrollo y de las AFORES, dinero de las y los mexicanos. Por ello, el presidente presentó la reforma constitucional en materia eléctrica, donde establece un verdadero mercado de competencia, 54% de generación para la CFE y 46% para los privados y asegurar la rectoría del Estado a través de la CFE sobre el SEN, vital para el desarrollo económico y social de México y de cualquier país.

El titular de la CFE llamó a los presentes a impulsar la reforma eléctrica, ya que su apoyo es fundamental y evitará que “malos mexicanos”, como en su momento expresó el presidente López Mateos, entreguen el sector eléctrico a intereses privados.

En la inauguración del evento, Ignacio Mier indicó que la reforma eléctrica es sustantiva, ya que garantiza la seguridad energética del país y la economía familiar. Llamó a sumar esfuerzos para demostrar que la CFE es una empresa capaz de dirigir la industria eléctrica con su talento y capacidad.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

En su participación, Mario Delgado aseguró que el neoliberalismo entregó el Sistema Eléctrico mexicano, desmanteló a la CFE, obligándola a pagar subsidios millonarios a empresas transnacionales, pero con la reforma se busca que el sector eléctrico sea estratégico y que la energía eléctrica sea considerada como un servicio público, como un derecho humano y no como mercancía.

3. Nota del medio de comunicación electrónico *Infobae*, alojado en la dirección <https://www.infobae.com/america/mexico/2022/03/07/bartlett-diaz-aseguro-que-sociedades-de-autoabasto-roban-a-la-cfe-y-a-la-nacion/>, cuyo contenido es el siguiente:

Bartlett Díaz aseguró que sociedades de autoabasto “roban a la CFE y a la nación”

El director de la Comisión Federal de Electricidad destacó que la Reforma Eléctrica debe aprobarse para el crecimiento del país

El director general de Comisión Federal de Electricidad (CFE), Manuel Bartlett Díaz, comentó que es importante que el suministro de la electricidad quede solamente a manos de la CFE.

En su participación en el “Encuentro Municipalista de Morena para continuar con la transformación y la defensa de nuestra soberanía energética”, el director general de la CFE promovió la iniciativa de Reforma Eléctrica propuesta por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

En el evento, encabezado por líderes de diferentes órdenes de gobierno del partido Morena, se destacó la importancia de la aprobación de la iniciativa enviada por el presidente para salvaguardar la industria eléctrica mexicana.

Comentó que el propósito de esta era recuperar el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), el cual fue entregado a manos extranjeras con la Reforma Energética del expresidente Enrique Peña Nieto en el 2013, lo que causó un detrimento en la industria eléctrica, de acuerdo con Bartlett.

Afirmó que con marrullerías y mecanismos ilegales se han robustecido generadores independientes y sociedades de autoabasto, con lo cual se han acaparado a los principales consumidores de energía. “Con estas figuras se roba a la nación, a la CFE y a la población”, sentenció.

De igual forma destacó la labor de Lázaro Cárdenas Ríos para sentar las bases para nacionalizar la industria eléctrica con el objetivo de llevar la electricidad a cada rincón del país, pero que con el sistema actual no se implementó competencia en el sector, sino mecanismos ilegales para que la inversión privada se apropiara del SEN.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

También dijo que otro instrumento de “simulación” ha sido la implementación de la producción de energía a través de las plantas eólicas y fotovoltaicas, ya que si bien producen energía limpia, necesitan un respaldo, pues su generación es intermitente.

A lo que señaló que la CFE debe responder “para garantizar el suministro eléctrico, sin obtener un pago por el respaldo brindado”. Por último recalzó en la importancia de la electricidad para la nación y que la recuperación del SEN del sector privado es fundamental para el crecimiento del país.

La Reforma Eléctrica

La iniciativa de Reforma Eléctrica, presentada en marzo de 2021, ha sido fuertemente criticada por diversos sectores de la sociedad debido a que se daría prioridad a las plantas fósiles por sobre las de energía limpia de los privados dentro del proyecto energético.

Además redujo la participación del sector privado a un 46% para fortalecer a la Comisión Federal, lo que causó el descontento de los empresarios, así como la eliminación de los reguladores autónomos de energía.

Por estos motivos, aunada a la pérdida de mayoría en el congreso, la reforma fue discutida en 25 foros abiertos en los que participaron activistas, políticos y empresarios para convencer a los demás partidos a avalar la iniciativa del ejecutivo, los cuales concluyeron el pasado 28 de febrero.

A lo que Bartlett, defensor de la iniciativa de reforma, declaró en la Segunda Asamblea Ordinaria de Legisladores del partido Morena que es fundamental que la iniciativa se apruebe por los intereses del sector privado en la producción energética. Debido a su propuesta, aseguró que el presidente vive “asediado” y “en guerra” con las empresas extranjeras que se beneficiaron con la Reforma Eléctrica de Peña Nieto.

La iniciativa de Reforma será sujeta a deliberación al interior de cada partido político para después ser sometida a discusión parlamentaria en el pleno de San Lázaro y finalmente la votación de la reforma.

Derivado de lo antes expuesto, se puede concluir, **bajo la apariencia del buen derecho**, que los promocionales denominados “Energía”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio, difundidos por el Partido de la Revolución Democrática por medio de su prerrogativa de acceso a radio y televisión, no constituye un mensaje calumnioso, pues la información que difunde se encuentra en el contexto del actual debate, derivado del debate público en cuanto a temas como la reforma eléctrica, el cuidado al medio ambiente y la generación de energías limpias.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

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 aparentemente ocurre en el caso.

Se debe recalcar que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior, situación que en el presente caso no ocurre, por las razones anotadas.

Además, también dicha Sala Superior, ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia, como se explicó en el apartado del marco jurídico expuesto en la presente resolución.

En este sentido, **bajo la apariencia del buen derecho**, las opiniones y críticas hacia el actual gobierno y al partido político MORENA, la conclusión debe ser que de tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

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

Por otra parte, se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con real malicia (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

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

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

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al audiovisual objeto de la denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para suspender la difusión del material denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable de dicho video, en torno a temas públicos y de interés general, como sería un posicionamiento en ejercicio de su libertad de expresión respecto del incremento de los precios en productos básicos derivado de la inflación que atraviesa nuestro país, sin que ello se traduzca en la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de dicho material.

A similar conclusión llegó esta comisión al emitir el acuerdo **ACQyD-INE-169/2021** aprobado en la Octagésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el catorce de diciembre de dos mil veintiuno, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

mediante sentencia recaída en el expediente **SUP-REP-506/2021**. Y que, al ser resuelto el fondo del asunto, la Sala Regional Especializada determinó la inexistencia de la infracción denunciada, dentro del expediente **SRE-PSC-1/2022**.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en los promocionales denunciados 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.

II. Indebida inclusión de la imagen de un servidor público en los spots.

Por otra parte, respecto a que indebidamente, el Partido de la Revolución Democrática incluyó en su promocional para televisión la imagen del Director General de la Comisión Federal de Electricidad, el C. Manuel Bartlett Díaz, siendo que el artículo 134, párrafo 8, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la promoción personalizada de servidores públicos, con el fin de generar antipatía por el quejoso, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera igualmente **IMPROCEDENTE** el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

Como quedó asentado, en el material pautado para su difusión en televisión, se puede observar y reconocer la imagen de Manuel Bartlett Díaz, actual Director General de la Comisión Federal de Electricidad, mientras hace uso de la voz frente a un atril con el escudo nacional; se muestra en el proscenio una bandera nacional; y se observa un recuadro en el que se aprecia a una persona aparentemente traduciendo a lenguaje de señas, como se muestra enseguida:



Ahora bien, no obstante que el servidor público es claramente identificable, no se advierten elementos conduzcan a estimar que la inserción de su imagen pueda colmar los elementos que integran en supuesto invocado por el partido quejoso pues muy por el contrario a una exaltación, elevación o realce desproporcionado,



desmedido o injustificado de su nombre, imagen, cualidades o atributos personales, el contenido auditivo del material, como se razonó en párrafos precedentes, constituye una crítica a las políticas públicas en materia energética, entre otras, la generación de electricidad a partir de fuentes limpias y renovables.

En este sentido, es claro que **no se actualiza el elemento objetivo del tipo administrativo invocado por MORENA**, ya que, del análisis al contenido denunciado, no se aprecian frases o algún elemento que implique que pretenda posicionarse indebidamente ante la ciudadanía, resaltando sus cualidades personales, en forma y términos desproporcionados o descontextualizados.

Por otro lado, en cuanto al supuesto uso indebido de la imagen del servidor público mencionado, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, **desde una perspectiva preliminar**, tampoco se actualiza infracción alguna, toda vez que las personas dedicadas al servicio público deben tener un umbral de tolerancia mucho mayor a la formulación de críticas respecto al desempeño de su cargo, inclusive si se trata de apreciaciones severas o posicionamientos vehementes, al tener vinculación directa con cuestiones de relevancia pública y, **en el caso, se vincula la imagen del servidor público referido, con la política pública a concerniente al la generación de energías limpias, poniendo el acento el partido denunciado, en decir ...Si al viento, agua, sol; sí al apoyo y promoción de las energías renovables.**

Esto es, la función y el desempeño de las y los servidores públicos, o bien, de quienes aspiren a un cargo de elección popular, se encuentra sujeta a una crítica informativa en el contexto del debate político sobre hechos relevantes y temas de interés público.

En tal sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que *en una sociedad democrática las y los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza.*²²

²² Corte IDH. Caso Fontevecchia y D`Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 47.



Asimismo, la propia Corte Interamericana²³, respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, ha sostenido que *hay que distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando es una persona pública como, por ejemplo, un político*²⁴. Los límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia.

Es así que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el **carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada**; esto es, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas o comentarios, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público.

A similar consideración arribó esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir el acuerdo ACQyD-INE-31/2021, mismo que fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-54/2021; así como en el diverso ACQyD-INE-64/2021, también confirmado por la jurisdicción a través de la ejecutoria pronunciada en el expediente SUP-REP-112/2021, en ambos casos, bajo la consideración toral de que la aparición de servidores públicos sin su consentimiento, en un análisis preliminar, no es una conducta reprochable, dado que se trata de personas con responsabilidades públicas y por ende, están sujetas a un nivel mayor de resistencia ante la crítica; aunado a que el uso de su imagen se hace para ilustrar la crítica del emisor del promocional hacia la administración pública.

Igual criterio ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 1a./J.38/2013 y la Tesis Aislada CCXVII/2009, ambas emitidas por su Primera Sala, cuyo rubro y texto son los siguientes:

²³ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Párrafo 125.

²⁴ La quejosa manifiesta incluso su calidad de opositora política (foja 2 del escrito de queja) y alude a una venganza política (foja 4 de la denuncia)



“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. Para el análisis de los límites a la libertad de expresión, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado el denominado "sistema dual de protección", según el cual los límites de crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna, pues en un sistema inspirado en los valores democráticos, la sujeción a esa crítica es inseparable de todo cargo de relevancia pública. Sobre este tema, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó, en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Kimel vs. Argentina, que el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Esta aclaración es fundamental en tanto que las personas no estarán sometidas a un mayor escrutinio de la sociedad en su honor o privacidad durante todas sus vidas, sino que dicho umbral de tolerancia deberá ser mayor solamente mientras realicen funciones públicas o estén involucradas en temas de relevancia pública. Esto no significa que la proyección pública de las personas las prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública. La principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como "real malicia" o "malicia efectiva", misma que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico mexicano. Esta doctrina 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). El estándar de "real malicia" requiere, para la existencia de una condena por daño moral por la emisión de opiniones, ideas o juicios, que hayan sido expresados con la intención de dañar, para lo cual, la nota publicada y su contexto constituyen las pruebas idóneas para acreditar dicha intención. En este sentido, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que, dependiendo de su gravedad y de la calidad del sujeto pasivo, las intromisiones al derecho al honor pueden ser sancionadas con: (i) sanciones penales, en supuestos muy limitados referentes principalmente a intromisiones graves contra particulares; (ii) con sanciones civiles, para intromisiones graves en casos de personajes públicos e intromisiones medias contra particulares; y (iii) mediante el uso del derecho de réplica o respuesta, cuyo reconocimiento se encuentra tanto en el texto constitucional como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para intromisiones no graves contra personajes públicos e intromisiones leves contra personas privadas.”

“LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS PÚBLICO. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39).”

Así, **desde una óptica preliminar**, es que esta autoridad electoral nacional considere que, en el presente caso, no se aprecian elementos objetivos o base para estimar que se está ante un uso indebido de la imagen de Manuel Bartlett Díaz, toda vez que el contenido del promocional denunciado da cuenta de una crítica severa a su desempeño como Director General de la Comisión Federal de Electricidad —sin que su imagen sea objeto central del spot bajo análisis— frente a la cual su margen de tolerancia se ensancha 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*²⁵, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se concluye que no se colman los requisitos para ordenar la suspensión en la difusión de los materiales en radio, televisión y redes sociales, de ahí que la solicitud de adoptar medidas cautelares sea **IMPROCEDENTE**.

III. Uso indebido de la pauta

²⁵ Criterio emitido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 11/2008 de rubro *Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

Finalmente, respecto a que la difusión de los materiales objetados configura el uso indebido de la pauta, toda vez que su contenido no es de carácter genérico e informativo; ni promueve la ideología, plataforma política o las posturas de Partido de la Revolución Democrática, relacionadas con temas de relevancia social, sino que tiene como fin exponer una mala imagen del Gobierno Federal emanado de MORENA y restarle a este instituto político, simpatía entre el electorado, en el contexto de los procesos electorales locales que se encuentran en curso y actualmente en la etapa de intercampañas, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera también IMPROCEDENTE acoger la pretensión del quejoso.

Lo anterior es así, porque como se puso de manifiesto al reseñar la vigencia de los materiales materia de queja, **ninguno de los dos se encuentra pautado para su difusión en los estados de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas.**

En efecto, como se puede observar del reporte de vigencia de los materiales denunciados, estos se encuentran pautados para su difusión únicamente en los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán de Ocampo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Como se puede observar, dichos materiales **no serán transmitidos en las entidades federativas que tendrán elecciones el año en curso**, de manera que los electores de dichas entidades federativa no se verán expuestos a las críticas contenidas en los materiales objetados y, por tanto, **desde la perspectiva del buen derecho**, no existe peligro en la demora que justifique suspender su difusión.

A lo anterior, es importante sumar que, desde una óptica preliminar —como antes fue razonado— el contenido de los promocionales denunciados es de carácter genérico, en la medida en que expresan la postura crítica del Partido de la Revolución Democrática respecto de las políticas adoptadas por el gobierno federal en materia energética y la falta de cuidado del medio ambiente, mientras propone como alternativa, la utilización de fuentes renovables, como las celdas solares y las turbinas eólicas.

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



En efecto, este órgano colegiado considera, **desde una mirada preliminar**, que el mensaje objeto de denuncia, al hacer alusión a una posición partidista y, a la vez, formula objeciones a políticas públicas, lo cual, por sí mismo, no justifica el dictado de medidas cautelares, en virtud de que pueden encuadrarse como acciones permitidas para los partidos políticos como parte del debate público, siendo que la validez de este material y de la posible estrategia de comunicación para darlos a conocer, **constituye una cuestión de fondo cuyo pronunciamiento corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

Por lo tanto, este órgano colegiado no advierte que el contenido del promocional denunciado actualice una evidente ilegalidad o que ponga en riesgo los principios rectores del proceso electoral, por lo que su suspensión sería desproporcionada, siendo, por tanto, **IMPROCEDENTE** la medida cautelar solicitada, también por el motivo analizado.

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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-54/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/142/2022

A C U E R D O

PRIMERO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el partido político MORENA, respecto de los promocionales denominados “Energía”, identificados con los folios RV00195-22 para televisión y RA00252-22 para radio, 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 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 Vigésima segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticinco 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

