



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS EN PROMOCIONALES DE RADIO Y TELEVISIÓN, ATRIBUIBLES AL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022.

Ciudad de México, a seis de abril de dos mil veintidós.

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

I. DENUNCIA. El tres de abril de dos mil veintidós, El Partido Acción Nacional (PAN) por conducto de su representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, presentó escrito de queja, mediante el cual, en esencia, denuncia el presunto **uso indebido de la pauta, calumnia y vulneración al interés superior de la niñez**, atribuible al partido político MORENA, derivado de la difusión del promocional “SPOT 2 NORA” con folio de registro para televisión RV00293-22 y para radio RA00359-22 pautados para el periodo de campaña en el Proceso Electoral local que se desarrolla en el Estado de Aguascalientes

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene el retiro del material denunciado.

II. REGISTRO DE QUEJA, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, ASÍ COMO DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN. En esa misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**. Asimismo, en dicho proveído reservó la admisión, la propuesta sobre las medidas cautelares y el emplazamiento de las partes, en tanto se tuvieran los elementos necesarios.

En el citado acuerdo se ordenó la instrumentación de una acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, se instruyó la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

glosa del reporte de vigencia de los materiales denunciados emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral y se ordenaron diversos requerimientos de información.

III. ADMISIÓN, DESECHAMIENTO Y PROPUESTA DE MEDIDA CAUTELAR. El cinco de abril del año en curso, la autoridad instructora determinó, desechar la queja respecto de la supuesta vulneración al interés superior de la niñez, toda vez que el partido político denunciado acreditó que las personas que aparecen en dicho promocional son mayores de edad, sin que el partido quejoso aportara elemento en contrario.

De igual suerte, acordó admitir a trámite la queja respecto de la presunta difusión de contenido calumnioso, uso indebido de la pauta y de recursos públicos y ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 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 el uso indebido de la pauta y difusión de propaganda con contenido calumnioso en radio y televisión, por parte de un partido político nacional, dentro de la pauta correspondiente al período de campaña en el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de Aguascalientes.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se ha expuesto, el PAN denunció al partido político MORENA, en esencia, por la supuesta vulneración a la normativa electoral, derivada del pautado para la difusión en tiempos del Estado del promocional “SPOT 2 NORA” con folio de registro para televisión RV00293-22 y para radio RA00359-22, ya que, desde la perspectiva del partido denunciante, se hace un uso indebido de la pauta al difundir supuestas expresiones que constituyen acusaciones sin prueba que calumnian a su partido y constituyen propaganda negra, así como un uso indebido de recursos públicos por haberse utilizado una institución educativa para la grabación del promocional.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que esta Comisión de Quejas y Denuncias ordene el retiro del material denunciado.

PRUEBAS

PRUEBAS OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. Técnica consistente en ligas electrónicas de los promocionales denunciados, correspondientes al Portal de Pautas de este Instituto, así como el enlace <https://www.ags.gob.mx/cont.aspx?p=1917> aportado por el quejoso en su escrito de denuncia.

2. Documental pública, consistente en la certificación de la existencia de los spots pautados por el partido político denunciado, en el portal de pautas de este Instituto y del enlace aportado en el escrito de denuncia.

¹ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

3. Instrumental de actuaciones. Consistente en las constancias que obran en el expediente que se forme con motivo de la denuncia que por esta vía se analiza, en todo lo que beneficie a la parte que representa y del interés público.

4. Presuncional en su doble aspecto legal y humana. Consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional “SPOT 2 NORA” con folios RV00293-22 y RA00359-22 para televisión y radio, respectivamente.

2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado (en ambas versiones), del que se advierte la información siguiente:

PROMOCIONAL RV00293-22 [versión televisión]



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 UTCE

PERIODO: 03/04/2022 al 03/04/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 03/04/2022 16:04:18

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00293-22	SPOT 2 NORA	AGUASCALIENTES	CAMPAÑA LOCAL	03/04/2022	09/04/2022

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

PROMOCIONAL RA00359-22 [versión radio]



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 UTCE

PERIODO: 03/04/2022 al 03/04/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 03/04/2022 16:04:55

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00359-22	SPOT 2 NORA	AGUASCALIENTES	CAMPANA LOCAL	03/04/2022	09/04/2022

*Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el presente reporte

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <http://pautas.ine.mx/>

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El promocional denunciado, identificado como “SPOT 2 NORA” con números de folio RV00293-22 y RA00359-22 en sus versiones para televisión y radio, respectivamente, fue pautado por MORENA, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- El material denunciado se encuentra programado para ser **difundido en la pauta de periodo de campaña.**
- La difusión del spot se llevará a cabo entre el tres y en nueve de abril del año en curso, según el cuadro que antecede.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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

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

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

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

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la



ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

aparición 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento, no solo de otra resolución, sino también del interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**²

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

CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

A. ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

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

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas,

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Por su parte, la Base II del propio precepto constitucional señala, que la ley debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por radio y televisión los partidos políticos y en campaña los/las candidatos/as independientes, se ajustarán a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley de Partidos y 247 de la Ley”.

De igual manera, el artículo 37, párrafo 1, del mismo reglamento, establece que, en el ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las candidatas y los candidatos independientes determinarán el contenido de los promocionales que les correspondan, por lo que no podrán estar sujetos a censura previa por parte del Instituto ni de autoridad alguna. Asimismo, dicha disposición señala que las candidaturas independientes y los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas, así como las precandidatas y precandidatos; candidatos/as y militantes serán sujetos a las ulteriores responsabilidades que deriven de las diversas disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias respectivas.

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o) de la Ley General de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

Partidos Políticos y 247, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

B. CALUMNIA

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión³.

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en un proceso electoral, se compone de los siguientes elementos:

³ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

- 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 - electoral⁴, 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)**⁵, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁶.

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

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

⁴ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

⁵ 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.

⁶ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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 emisión⁷.

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.**

⁷ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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.⁸

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 fondo⁹.

Libertad de expresión

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

⁸ 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.

⁹ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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

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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.¹⁰ 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

¹⁰ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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”**.¹¹

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

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación 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 formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

¹¹ 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-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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 Humanos¹² han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹³

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

¹² 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.

¹³ 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-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹⁴.

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 expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

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

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

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

¹⁴ 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-67/2021 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

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

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

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

II. MATERIAL DENUNCIADO

“SPOT 2 NORA”
RV00293-22 [versión Televisión]

morena NORA GOBERNADORA

¿Es cierto que Aguascalientes está endeudado hasta el 2050?

morena NORA GOBERNADORA

¿Los mismos que pusieron un tiradero de basura a cielo abierto?

morena NORA GOBERNADORA

Si. Y ese mal manejo a su vez, pone en riesgo la calidad del agua.

morena NORA GOBERNADORA

¿Y qué podemos hacer maestra?



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

“SPOT 2 NORA” RV00293-22 [versión Televisión]	
<p>Voz masculina 1: ¿es cierto que Aguascalientes está endeudado hasta el dos mil cincuenta</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: “El pasado gobierno municipal se endeudó por veintiocho mil millones de pesos para comprar luminarias a sus cuates”</p> <p>Voz femenina 1: ¿los mismos que pusieron un tiradero de basura a cielo abierto?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: “Sí y ese mal manejo a su vez pone en riesgo la calidad del agua”.</p> <p>Voz masculina 2: ¿y qué podemos hacer maestra?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: <i>Al votar, ustedes tienen el poder en sus manos.</i></p> <p>Voz femenina 1: ¿llegó la Nora del cambio?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: <i>Y llegamos para quedarnos.</i></p> <p>Voz en off femenina: <i>Nora Ruvalcaba, candidata a gobernadora de Aguascalientes. MORENA la esperanza de México.</i></p>	

“SPOT 2 NORA”, RA00359-22 [versión Radio]	
<p>Voz masculina 1: ¿es cierto que Aguascalientes está endeudado hasta el dos mil cincuenta</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: “El pasado gobierno municipal se endeudó por veintiocho mil millones de pesos para comprar luminarias a sus cuates”</p> <p>Voz femenina 1: ¿los mismos que pusieron un tiradero de basura a cielo abierto?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: “Sí y ese mal manejo a su vez pone en riesgo la calidad del agua”.</p> <p>Voz masculina 2: ¿y qué podemos hacer maestra?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: <i>Al votar, ustedes tienen el poder en sus manos.</i></p> <p>Voz femenina 1: ¿llegó la Nora del cambio?</p> <p>Voz de Nora Ruvalcaba: <i>Y llegamos para quedarnos.</i></p> <p>Voz en off femenina: <i>Nora Ruvalcaba, candidata a gobernadora de Aguascalientes. MORENA la esperanza de México.</i></p>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

- El promocional denunciado se desarrolla en un salón de clases en el que jóvenes estudiantes realizan diversas preguntas a la candidata de MORENA a la gubernatura de Aguascalientes.
- Las preguntas están relacionadas con el tema de deuda pública y mal manejo de desechos que se atribuyen a la administración municipal de la capital de esa entidad.
- Como solución, la candidata los llama a votar por un cambio.
- Se identifica a Nora Ruvalcaba como candidata al cargo de gobernadora de Aguascalientes.
- El contenido de la versión para radio es idéntico al contenido de la versión para televisión.

III. CASO CONCRETO

A. USO INDEBIDO DE LA PAUTA, CALUMNIA Y PROPAGANDA NEGRA.

Esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el PAN, toda vez que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales denunciados, su contenido está amparado en la libertad de expresión, sin que se advierta que con su difusión, se ponga en peligro la equidad en la contienda electoral, de conformidad con los siguientes argumentos:

El partido quejoso, considera que el promocional denunciado lo calumnia, en particular, al emitir el mensaje: *“El pasado gobierno municipal se endeudó por veintiocho mil millones de pesos para comprar luminarias a sus cuates”*, pues para la ciudadanía de esa entidad, es de conocimiento general que la anterior administración municipal de la capital, estuvo encabezada por Teresa Jiménez, actual candidata del PAN a la gubernatura.

Señala además, que afirmar que el dinero de la deuda se utilizó para “comprar luminarias a sus cuates” es una imputación del delito de corrupción que se hace en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

contra de su candidata y constituye un impacto negativo en el electorado pues es una solicitud implícita a no votar por ella.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, que, desde una perspectiva preliminar, **no se actualiza la figura jurídica de calumnia**, porque no se advierte, de manera evidente o explícita, la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral aunado al hecho, de que los acontecimientos que se abordan en el promocional, son sucesos de los cuales ha dado cuenta la prensa y forman parte del debate y la opinión pública.

En principio, es de destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que en materia electoral, las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, sin que los juicios valorativos, puedan estar sujetos a un canon de veracidad¹⁵.

En este sentido, el máximo tribunal en la materia ha considerado que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tienen 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, así como los principios y valores reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procurando maximizar tales derechos en el debate político e interpretar de forma estricta las restricciones para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, principalmente en la etapa de campañas electorales, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, maximizando la dimensión deliberativa de la democracia representativa¹⁶.

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que para acreditar los extremos de la calumnia, se debe hacer un análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que pueda producir en los principios y valores constitucionales que hagan necesaria la adopción de las medidas cautelares, de tal suerte que, salvo

¹⁵ Ver SUP-REP-13/2021

¹⁶ Véanse, SUP-REP-54/2021, SUP-REP-43/2021, SUP-REP-36/2021, SUP-REP-34/2021 y SUP-REP-17/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

que existan elementos para suponer que la afectación a un derecho o principio resulta evidente o manifiesta, la finalidad de la propaganda es informar y presentar al electorado las diferentes propuestas y puntos de vista que proponen los partidos, siendo que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Comisión interamericana de derechos humanos¹⁷ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁸

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 pueden comparar, compartir o rechazar.

Bajo este contexto, del análisis integral y bajo la apariencia del buen derecho al promocional objeto de denuncia, este órgano colegiado no advierte la imputación de hechos o delitos falsos hacia persona alguna, siendo que su contenido, constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje en torno a la forma en que se ha desenvuelto la anterior administración municipal, emanada del PAN, cuya titular es ahora candidata a la gubernatura, ante temas que se encuentran dentro del debate público, como son el manejo de la deuda pública y de los residuos, lo que contrario a lo que sostiene el partido quejoso, en ninguna de las expresiones o fragmentos del promocional se aprecia, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la adopción de medidas cautelares.

En efecto, si bien la expresión: *“El pasado gobierno municipal se endeudó por veintiocho mil millones de pesos para comprar luminarias a sus cuates”*, puede parecer chocante o una crítica vehemente al PAN y a su candidata, al analizar el contenido del promocional denunciado, **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 o que sea parte de una campaña de propaganda negra**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose

¹⁷ 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.

¹⁸ 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-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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.**

Ahora bien, para esta Comisión, no pasa desapercibido que los temas que son abordados en el promocional, son hechos noticiosos y, consecuentemente, de la opinión pública, como se observó, a manera de ejemplo, en las siguientes notas periodísticas que corresponden a diversos medios digitales de comunicación:

1. <https://www.liderempresarial.com/cuestionan-manejo-del-relleno-sanitario-capitalino-es-tiradero-a-cielo-abierto-ssmaa/>



El contenido de la nota Publicada el 27 de julio de 2020 es el siguiente:

Esta mañana, en rueda de prensa virtual, el director general de Gestión y Política Ambiental de la Secretaría de Sustentabilidad, Medio Ambiente y Agua (SSMAA) del Gobierno del Estado, Héctor Anaya Pérez, cuestionó acremente el manejo y operación del Relleno Sanitario San Nicolás, dependiente del Municipio de Aguascalientes, y concretamente de la Secretaría de Servicios Públicos Municipales.

El funcionario estatal presentó videos y fotografías en los que se evidencia, según explicó, que no se está haciendo una adecuada disposición final de la basura, refiriendo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

que se están generando una gran cantidad de lixiviados con el riesgo de contaminación de suelos aledaños al sitio donde se ubica el relleno sanitario, además del riesgo de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, lo que puede comprometer la salud de la población y de los seres vivos, así como ir en detrimento del medio ambiente.

“La prestación de los servicios públicos es muy importante, y por lo que hace al municipio de Aguascalientes hemos venido observando desde 2018 un detrimento en la calidad con la que se prestan estos servicios públicos, no solamente es la última etapa la disposición final, sino todo el sistema de limpia y aseo público”, refirió Anaya Pérez, quien también hizo referencia a los señalamientos realizados en días pasados por organizaciones ambientalistas cuestionando el mismo tema.

Añadió que el relleno sanitario había sido un modelo por su operación tanto a nivel nacional como internacional, de manera que en 2014 obtuvo la certificación ISO 14001, pero desde entonces no se han vuelto a obtener otras.

En este sentido, Anaya Pérez consideró que a raíz de que el municipio capitalino tomó la determinación de formalizar una asociación público-privada con la empresa denominada PIMSA para que tuviera participación en la disposición final de los residuos y su posible valorización, comenzaron los problemas, dado que le dejaron a este consorcio el manejo del relleno, pero sin cerciorarse de que la asociación quedara inscrita en la SHCP, por lo que incluso consideró que su operación fue ilegal.

Y como la empresa no logró el registro ante la SHCP, según explicó Héctor Anaya, comenzó a retirar su maquinaria y personal, por lo que no se está trabajando de manera adecuada en la disposición de las aproximadamente 1100 toneladas de basura que reciben al día.

Por lo anterior, y siguiendo las indicaciones del gobernador, el funcionario anunció que realizarán estudios de suelo y en agua en un radio de 500 metros a la redonda, a fin de determinar el grado y alcance de la contaminación por lixiviados y posibles riesgos a la salud y al medio ambiente, para así contar con elementos para determinar las medidas y acciones a tomar.

Asimismo, dijo que comenzarán con las gestiones pertinentes para la apertura de un nuevo sitio de disposición final de residuos contemplando la segregación de los mismos y su valorización.

“Nosotros como Gobierno del Estado reconocemos el valor de las organizaciones ambientales de haber realizado esta denuncia pública, porque la participación ciudadana es muy importante. No se puede permitir que San Nicolás siga siendo un tiradero a cielo abierto; lo que técnicamente sucede en San Nicolás es que tenemos un tiradero a cielo abierto encima de lo que fue un relleno sanitario, eso está totalmente acreditable, es evidente”, dijo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-67/2021 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

Añadió que el gobernador ha encargado estudios para corroborar si hay contaminación tanto en suelo como en aguas superficiales aledañas al relleno, y advirtió que de continuar la incapacidad en la gestión en la disposición final el Gobierno del Estado estaría valorando habilitar un nuevo sitio de disposición final.

“Hacemos un llamado institucional para que el municipio de Aguascalientes, encabezado por la alcaldesa Tere Jiménez, asuma su responsabilidad constitucional de prestar el servicio público de disposición final de los residuos sólidos urbanos de manera eficiente. Los servicios públicos son prioritarios para la población, no pueden desatenderse porque generan problemas muy importantes y se puede afectar la salud de la población. El municipio de Aguascalientes debe priorizar su gasto público, es importante que corrija la visión y la gestión que actualmente están teniendo, los servicios públicos son una responsabilidad constitucional, de ninguna manera pueden desatenderse”, concluyó.

2. <https://notiredags.com/nota.pl?z=Salud&id=1388>

The screenshot shows a web browser displaying a news article. The URL in the address bar is <https://notiredags.com/nota.pl?z=Salud&id=1388>. The page header includes the Notiredags logo, navigation links (Portada, Local, Cine, Opinión, Estados, Noticias, Servicios), and weather information (32°C, 19 km/h, 30°/13° today, 29°/13° tomorrow). The article title is "Hereditará basurero al aire libre próxima alcaldía en Aguascalientes" under the "Salud" category. It was published on 27/07/2020 in Aguascalientes. A search bar is visible on the right side of the page.

El contenido de la nota Publicada el 27 de julio de 2020 es el siguiente:

Ocupado en garantizar a las generaciones futuras, mejores condiciones medioambientales, el gobernador Martín Orozco Sandoval giró la instrucción de iniciar una investigación para determinar el grado de polución que presentan las zonas aledañas al relleno sanitario San Nicolás, puesto que se han encontrado peligrosos escurrimientos de lixiviados y amontonamientos de residuos sólidos descubiertos y sin compactar, aunado a que la ciudadanía que vive o labora en la zona refiere afectaciones respiratorias; lo que en estos tiempos de emergencia por COVID-19 podría agravar significativamente la crisis.

Así lo refirió el director de Gestión y Política Ambiental de la Secretaría de Sustentabilidad Medio Ambiente y Agua (SSMAA), Héctor Eduardo Anaya Pérez, al



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-67/2021 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022

señalar que derivado de varias irregularidades, tanto en materia jurídica como en el propio manejo de los residuos sólidos urbanos -el cual no se apega a la NOM- 083 2003 establecida por la Semarnat- Aguascalientes y su población se encuentran ante un riesgo inminente de contaminación de suelos, aguas superficiales y subterráneas y aire.

“Con la entrega de las llaves del municipio a la siguiente administración, el actual ayuntamiento entregará también un grave problema sanitario, pues al día de hoy el relleno San Nicolás se encuentra rebasado y se estima que su vida útil llegue a su fin el próximo año.”, señaló el funcionario.

Asimismo, dijo que desde el Gobierno del Estado se ha dado puntual seguimiento a esta situación, a razón de atender las denuncias de ambientalistas que han llegado a la Procuraduría de E estatal del Protección al Ambiente (PROESPA), así como las inconsistencias que se han observado en los informes emitidos por el gobierno municipal ante la SSMAA.

El funcionario señaló que se revisa la viabilidad de que sea el propio gobierno estatal quien designe un espacio adecuado para la disposición final de los residuos sólidos urbanos, pues esta situación es muy nociva tanto para el medio ambiente como para la salud de las familias, y las autoridades responsables de brindar los servicios públicos a la sociedad aguascalentense, han mostrado inoperancia.

3. <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2022/2/24/teresa-jimenez-hereda-deuda-por-20-mil-mdp-en-aguascalientes-381577.html>

Google ha cerrado el anuncio

EDOS

Teresa Jiménez hereda deuda por 20 mil mdp en Aguascalientes

Como edil de Aguascalientes, contrató paneles fotovoltaicos en pagos mensuales ¡30 años!

HERALDO DE MEXICO
NACIONAL - 24/02/2022 - 10:28 HS

Activar Windows

El contenido de la nota publicada 24 de febrero de 2020 es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

Durante su gestión como alcaldesa de Aguascalientes, la panista Teresa Jiménez, actual abanderada del PAN a la gubernatura del estado, endeudó al ayuntamiento por 30 años, al contratar a una empresa para el proyecto de eficiencia energética, que tendrá un costo superior a los 20 mil 449 millones de pesos, con pagos mensuales hasta el 31 de marzo de 2050.

La senadora Martha Márquez denunció, el pasado miércoles en tribuna, que en la administración de Jiménez Esquivel hubo un enorme daño al erario, con la compra a sobreprecio de las luminarias y la contratación de paneles fotovoltaicos, por más de 20 mil millones de pesos.

Al revisar el convenio modificatorio del proyecto denominado “Programa de Eficiencia Energética del Municipio de Aguascalientes”, firmado el 7 de julio de 2020, con la empresa Next Energy del Centro, El Heraldo de México constató que en el documento se establecieron 360 pagos mensuales, que inician en 10 millones y concluyen en 100 millones de pesos, en promedio.

En la sexta cláusula, se especifica que hasta 26 por ciento del fondo general de participaciones federales asignadas al ayuntamiento servirán para los pagos, al igual que 15.7 por ciento del total de los ingresos locales del municipio; en el segundo caso, será a partir de noviembre de 2023.

Márquez, en entrevista, dijo que presentó un punto de acuerdo en el Senado para que se investigue este desfalco, aunado al sobreprecio de luminarias, contratadas a MD Iluminación, que tuvieron un costo superior a 100 por ciento de como está en el mercado.

Explicó que esa empresa las vendió al municipio en cerca de 11 mil pesos por unidad, pero las adquirió, a su vez, a otra compañía nacional, que las cotiza en cinco mil 500 pesos cada una.

La senadora, quien solicitará licencia la próxima semana, calificó de simulación los procesos de licitación; en el caso de las luminarias, dijo, se invitó supuestamente a tres empresas, cuando ya tenían definida a MD Iluminación, presuntamente vinculada a panistas.

Este diario publicó el 15 de noviembre del año pasado información sobre la falta de transparencia en ese proceso, en el que se le asignó un contrato para sustituir 55 mil 716 luminarias en 2019 y 2020 a MD Iluminación.

La precandidata al gobierno de Aguascalientes por el PT y el PVEM, confió que, a través del exhorto vía el Senado, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera, entre otras dependencias, investigarán el caso.

De lo anterior se puede observar, que los temas relativos a la deuda pública de la administración municipal y el manejo de los desechos en el municipio de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

Aguascalientes, han sido objeto de material periodístico y noticioso y han estado en el debate público.

Ello es relevante, porque bajo la apariencia del buen derecho, el contenido del promocional no puede considerarse como calumnia en contra del PAN y de su candidata, pues no se trata de la imputación de hechos o delitos falsos, sino de la opinión, crítica o contraste que realiza un partido político, a partir de hechos noticiosos y del dominio público, que han sido ampliamente difundidos en distintos medios de comunicación desde semanas o meses antes a que se solicitara el pautado del promocional que es objeto de estudio.

Además, esta autoridad electoral nacional, desde una mirada preliminar, no encuentra que las frases o expresiones contenidas en el spot y que son destacadamente cuestionadas por el quejoso, constituyan calumnia, como enseguida se explica:

Al respecto, se reitera, que dicha frase hace referencia a contenidos que circulan libremente en medios de comunicación y en redes sociales, pero, además, no puede considerarse como calumnia dado que no se está en presencia de la imputación de una conducta delictiva falsa, al tratarse de una expresión que admite varios significados y sentidos, siendo que, como lo ha sostenido la *Sala Superior*, 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 se desprende de la siguiente inserción:

Para la Sala Superior, la interpretación a que arribó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral debió ponderar que en el mensaje televisivo en el que decretó la medida cautelar, no existe imputación específica dirigida a una persona en concreto, en tanto, se trata de una secuencia de caricaturas orientadas a un posicionamiento del Partido Acción Nacional sobre el desempeño de las autoridades en el Estado de Chihuahua.

*Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, **impide llegar a una conclusión unívoca**, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

Por lo anterior, es que se considera que, la frase *“El pasado gobierno municipal se endeudó por veintiocho mil millones de pesos para comprar luminarias a sus cuates”*, no conlleva, necesariamente, a que esta autoridad deba ordenar que se prohíba la difusión del promocional.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los spots 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 promocional denunciados, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas de interés general, sin que de las frases que integran el material denunciado, se advierta la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los mismos, 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, debe tomarse en cuenta que los promocionales denunciados fueron pautados para su difusión durante la etapa de campañas dentro del proceso electoral local para la renovación de la gubernatura, es decir, corresponden a propaganda electoral, cuya finalidad es la de presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas.

Con base en lo anterior, desde una perspectiva preliminar, este órgano colegiado considera que el hecho de que el partido político MORENA, incluya en su propaganda electoral, posicionamientos o críticas en contra de otro actor político,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

no actualiza una evidente ilegalidad por lo que, no se cuenta con elementos para acreditar una conducta posiblemente ilegal que diera lugar al dictado de medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.

B. USO INDEBIDO DE RECURSOS PÚBLICOS

Finalmente, es improcedente la adopción de medida cautelar, por cuanto hace al presunto uso indebido de recursos públicos, toda vez que, ello será una cuestión que deberá ser motivo del análisis de fondo por parte de la Sala Regional Especializada en la que se determinará, en su caso, si existen, por ejemplo, recursos públicos involucrados en contravención a la Constitución y a la ley.

Los razonamientos expuestos no prejuzgan sobre la existencia de las infracciones denunciadas, lo que en todo caso será materia de la resolución que se ocupe del fondo de la cuestión planteada.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38 y 40 y del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto del promocional “SPOT 2 NORA” con folio de registro para televisión RV00293-22 y para radio RA00359-22, pautados por el partido político MORENA, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-67/2021
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/186/2022**

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

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Vigésimo Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el seis de abril de dos mil veintidós por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA

