



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

**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 DE LA COALICIÓN “VA POR QUINTANA ROO”, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN SPOTS DE RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022.**

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

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

**I. Denuncia.** El dieciséis de abril de dos mil veintidós, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el escrito signado por el representante propietario de MORENA, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por medio del cual, en esencia, denuncia la difusión de sendos promocionales para televisión y radio, pautados ante este Instituto por la Coalición “Va Por Quintana Roo”, integrada por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y el Partido político local Confianza por Quintana Roo, los cuales son identificados como “QROO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RV00365-22 (televisión) y “QRRO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RA00433-22 (radio), debido a que, a juicio del quejoso, dichos materiales actualizan infracciones a la normativa electoral al contener manifestaciones calumniosas y acusaciones directas en contra de MORENA y de su candidata a la gubernatura de Quintana Roo, María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, con el objetivo de desinformar y confundir a la ciudadanía, influyendo en el ánimo del electorado al posicionar negativamente al denunciante frente al electorado de la citada entidad federativa, en el contexto de las campañas electorales en el actual proceso comicial local.

En consecuencia, solicitó el dictado de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias, consistentes en ordenar la suspensión de la propaganda denunciada, así como el inmediato retiro de los spots objetados.

**II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** El dieciséis de abril de dos mil veintidós, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**.

Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia del promocional en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido; además, se ordenó la glosa del reporte de vigencia del citado promocional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

Finalmente, se ordenó 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, determinara lo conducente.

### **CONSIDERANDO**

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta **difusión de propaganda calumniosa en radio y televisión**, por medio de un spot pautado por la coalición “Va por Quintana Roo”, integrada por los Partidos Políticos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Confianza por Quintana Roo (partido político local), para su transmisión durante el período de campaña, en el proceso electoral local que se encuentra en curso en la citada entidad federativa.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>1</sup> 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 adelantó, MORENA denunció a la Coalición “Va Por Quintana Roo”, integrada por los Partidos de la Revolución Democrática, Acción Nacional y Confianza por Quintana Roo, por la difusión de los materiales identificados como “QROO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RV00365-22 (televisión) y “QRRO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RA00433-22 (radio), debido a que, a juicio del quejoso, contienen manifestaciones calumniosas y acusaciones directas en contra de MORENA y de su candidata a la gubernatura de Quintana Roo, María

<sup>1</sup> 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-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

Elena Hermelinda (Mara) Lezama Espinoza con el objetivo de desinformar y confundir a la ciudadanía, influyendo en el ánimo del electorado al posicionarse negativamente al denunciante frente al electorado de la citada entidad federativa, en el contexto de las campañas electorales en el actual proceso comicial local en Quintana Roo.

**PRUEBAS**

**OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

1. **Técnica** consistente en los materiales audiovisuales alojados en los enlaces de Internet señalados por el quejoso en su escrito inicial;
2. **La Documental pública**, consistente en la certificación de la existencia y contenido de dichos enlaces;
3. **La técnica**, consistente en la inspección que se realice a las mismas ligas electrónicas;
4. **La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.
5. **La instrumental de actuaciones.**

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**

1. **Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.

2. **Documental pública**, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	CVPQR	RV00365-22	QROO PARA MEJORAR ENSERIO	QUINTANA ROO	CAMPAÑA LOCAL	14/04/2022	20/04/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	CVPQR	RA00433-22	QRRO PARA MEJORAR EN SERIO	QUINTANA ROO	CAMPAÑA LOCAL	14/04/2022	20/04/2022

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Los promocionales “QROO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RV00365-22 (televisión) y “QRRO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RA00433-22 (radio), fueron pautados por la coalición “Va por Quintana Roo” para su difusión en dicha entidad federativa, en el período de campaña local;
- Dichos spots iniciaron su difusión el catorce de abril del año en curso y la concluirán el veinte de abril de dos mil veintidós.
- Es un hecho notorio para esta autoridad electoral nacional, que María Elena Hermelinda Lezama Espinoza se desempeñó como presidenta municipal de Benito Juárez (Cancún), Quintana Roo; lo anterior, por haber sustanciado el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/JCCM/JD04/QROO/8/2020 y sus acumulados, en los que se denunció a la citada ciudadana, entre otras cuestiones, por la supuesta difusión de promoción personalizada, en el carácter antes referido;
- Es un hecho notorio para esta autoridad electoral nacional, que María Elena Hermelinda Lezama Espinoza fue postulada por la Coalición “Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo”, integrada por los partidos MORENA, Verde Ecologista de México, Fuerza por México Quintana Roo y del Trabajo como candidata a la gubernatura de dicha entidad federativa; lo anterior, debido a que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, publicó en su página oficial,<sup>2</sup> el acuerdo IEQROO/CG/ A-081-2022, por medio del cual aprobó el registro referido;
- En los materiales objeto de inconformidad, se hacen diversas críticas a la gestión de María Elena Hermelinda Lezama Espinoza como presidenta municipal de Benito Juárez (Cancún), relacionadas con el supuesto mal estado de las calles, la insuficiente dotación de servicios públicos, contaminación

<sup>2</sup> <https://www.ieqroo.org.mx/2018/index.html>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022

ambiental e inseguridad, por lo que, a consideración del emisor, dicha ciudadana *no es la opción para Quintana Roo*.

### TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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.**<sup>3</sup>

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

## **CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **I. MARCO JURÍDICO**

A partir de los hechos denunciados y de la infracción electoral denunciada por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

#### **A. Uso de la Pauta**

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

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

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

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

*[...]*

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

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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

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

(...)

**Apartado B.** *Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*

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

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

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

[Énfasis añadido]

A través del uso de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos, precandidatas, candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

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

Al respecto, el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el Instituto Nacional Electoral a tales entes políticos.

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

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

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

Por lo tanto, los partidos políticos **se deberán abstener de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público.** Por otra parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que los partidos políticos en su propaganda electoral deben informar a través de sus mensajes y/o propuestas electorales con al menos algún grado de verosimilitud, es decir, bajo parámetros mínimos de información.<sup>4</sup>

## **B. Libertad de expresión**

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

---

<sup>4</sup> Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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.<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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”**.<sup>6</sup>

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

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

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

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

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

<sup>6</sup> 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-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de derechos humanos<sup>7</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>8</sup>

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política.<sup>9</sup>

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 las y 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.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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

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

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

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

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

### **C. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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 expresión.<sup>10</sup>

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político – electoral,<sup>11</sup> 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)**,<sup>12</sup> pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

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

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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

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

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

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

Por otra parte, para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan “hechos” y “opiniones”, tienen un “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 emisión.<sup>14</sup>

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

---

<sup>14</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

asunto. En este sentido, la suspensión temporal de propaganda **resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.**

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.<sup>15</sup>

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 fondo<sup>16</sup>.

A partir de las premisas delineadas en los párrafos precedentes, esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se abocará al análisis de la solicitud de adopción de medidas cautelares formulada por el partido político quejoso.

## **II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO**

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

El contenido de los promocionales “QROO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RV00365-22 (televisión) y “QRRO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RA00433-22 (radio), es el siguiente:

RV00365-22	
QROO PARA MEJORAR EN SERIO	
<i>Imágenes representativas</i>	
	
	
	
<i>Contenido Auditivo</i>	
<b>Música de fondo</b>	
<b>Voz de Laura Fernández.</b>	
Todos sabemos que Mara no pudo con Cancún, tiene las calles llenas de baches, decenas de colonias sin servicios.	
<i>Hay problemas de drenaje y contaminación, y lo peor de todo es que ha permitido que la ciudad sea violenta e insegura.</i>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022

*Si le quedó grande Cancún, ella no es la opción para Quintana Roo.  
Para mejorar en serio ¡No cualquiera!*

**Voz masculina en off.**

*Laura Gobernadora. Candidata Coalición “Va por Quintana Roo”.*

*¡Vota! PRD*

RA00433-22

QRRO PARA MEJORAR EN SERIO

**Contenido Auditivo**

**Música de fondo**

**Voz femenina en off.**

Todos sabemos que Mara no pudo con Cancún, tiene las calles llenas de baches, decenas de colonias sin servicios.

*Hay problemas de drenaje y contaminación, y lo peor de todo es que ha permitido que la ciudad sea violenta e insegura.*

*Si le quedó grande Cancún, ella no es la opción para Quintana Roo.  
Para mejorar en serio ¡No cualquiera!*

**Voz masculina en off.**

*Laura Gobernadora. Candidata Coalición “Va por Quintana Roo”.*

*¡Vota! PRD*

En este sentido, de dichos materiales se advierte lo siguiente:

- ✓ El contenido para radio y televisión son idénticos.
- ✓ Se formula una crítica a la gestión de *Mara* (María Elena Hermelinda Lezama Espinoza) como presidenta municipal de Cancún (Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo);
- ✓ La persona que aparece a cuadro en la versión para televisión y cuya voz es audible en ambas versiones del material objetado, es de Laura Lynn Fernández Piña, candidata de la Coalición “Va por Quintana Roo” a la gubernatura de la mencionada entidad federativa;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

- ✓ La crítica se centra en cuestiones como servicios públicos deficientes en diversas colonias, calles en mal estado, contaminación y condiciones de violencia e inseguridad en el citado municipio;
- ✓ A partir de lo anterior, en el spot se concluye que, si a la actual candidata de la coalición *Juntos Hacemos Historia en Quintana Roo* le *quedó grande* Cancún, No es la opción para el Estado.
- ✓ Que, para mejorar en serio, *no cualquiera*, mostrándose a continuación la expresión *Laura Gobernadora*, así como el señalamiento de que la persona que formula los posicionamientos anteriores, es candidata al referido cargo, por la Coalición “Va por Quintana Roo”

### **III. CASO CONCRETO**

Esta Comisión de Quejas, considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, porque, **bajo la apariencia del buen derecho**, de las expresiones contenidas en los promocionales objeto de inconformidad, apreciadas tanto de manera aislada como en su conjunto, en el contexto de la etapa en que se encuentra el proceso electoral local de Quintana Roo, es decir, **en la etapa de campaña**, no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos, puesto que las imágenes y frases que integran el promocional denunciado, corresponden, en principio, al punto de vista, crítica y señalamientos del emisor del mensaje, en torno a cuestiones que se encuentran en el ámbito del debate democrático, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

En primer término, se debe reiterar que las medidas cautelares, tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta ilícita o probablemente ilícita, continúe o se repita y, con ello, se evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

A partir de ello, tal protección debe dirigirse a detener o evitar situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación actual y real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, adecuada y efectiva, para lograr que cesen los actos u omisiones que causan el daño que se pretende evitar.

A respecto y tratándose específicamente del uso de la pauta que corresponde a los partidos políticos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión, resulta procedente



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

cuando **es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional** a partir de una valoración, bajo la apariencia de buen derecho, de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

Asimismo, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-97/2017, concluyó que los partidos políticos pueden utilizar una estrategia publicitaria que no necesariamente busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que **válidamente se puede centrar en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas.**

Precisado lo anterior, **el análisis preliminar** del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en **una opinión crítica** sobre la gestión de María Elena Hermelinda Lezama Espinoza como Presidenta Municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, opinión que, por exaltada, molesta, incómoda o perturbadora que parezca al denunciante, **en apariencia del buen derecho**, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto de un contendiente electoral para la gubernatura de la referida entidad federativa, sin que con ello, se advierta, desde una óptica preliminar, la imputación de delitos o hechos falsos.

En efecto, como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos, esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido restringir la libertad de expresión.<sup>17</sup>

Así las cosas, del contenido tanto visual como auditivo del spot denunciado, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, corresponde a una opinión crítica del emisor del mensaje en relación a la vida política de una candidata a la gubernatura de Quintana Roo.

En efecto, bajo la apariencia del buen derecho se estima que las expresiones o imágenes contenidas en el spot se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que las manifestaciones vertidas en el spot, constituyen la perspectiva del emisor del mensaje sobre una candidata a la Gubernatura de Quintana Roo, y su presunta falta de idoneidad para ser titular del Poder Ejecutivo estatal, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político, particularmente durante el periodo de campañas electorales que actualmente se desarrollan en la mencionada entidad.

<sup>17</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

Lo anterior, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información, en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, candidatos y partidos políticos, por 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 como la manifestación de ideas favorables, aceptables o neutrales, sino también a las opiniones adversas o críticas severas.**

En efecto, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, como es el caso de las frases señaladas por el partido quejoso, a las que, incluso, atribuye el carácter de *calumniosas*.

Lo anterior, se corrobora con el hecho de que la Sala Superior en el expediente SUP-REP-12/2021, precisó que la libertad de expresión se extiende a las opiniones o críticas severas que pudieran realizar los partidos políticos respecto al contexto actual; lo anterior, ya que desde esa perspectiva se enfatiza el debate político y el derecho a la ciudadanía de recibir información a partir de la perspectiva de los partidos políticos.

Además, es de subrayarse que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como al resolver el SUP-REP-29/2016,<sup>18</sup> lo sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

*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.*

<sup>18</sup> Consultable en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0029-2016.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0029-2016.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

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

En este sentido, **bajo la apariencia del buen derecho**, la libertad de los partidos políticos para formular críticas respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral, no está prohibida a los partidos políticos, pues —se reitera— abona al debate democrático,.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, en el sentido de que **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 Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

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

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

*45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

*inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.*

Así, conforme a lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

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

Así, para que pueda acreditarse el elemento objetivo de la calumnia, es necesario que estemos ante la comunicación **de hechos, no de opiniones** que, por su naturaleza, entrañan la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.

En este sentido, del análisis preliminar al promocional objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia, que den base para suspender la transmisión del promocional denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, máxime cuando la crítica respectiva se refiere a la gestión de una candidata cuando fue servidora pública, como en el caso de María Elena Hermelinda Lezama Espinoza, respecto a su desempeño y sus resultados al frente de la administración pública municipal de Benito Juárez, Quintana Roo, **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.**

Así, esta Comisión de Quejas y Denuncias no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos de manera directa a persona o partido político alguno; por el contrario, se considera, desde una óptica preliminar, que las manifestaciones contenidas en los materiales denunciados están amparadas por la libertad de expresión, dentro del discurso político en la etapa de campañas para elegir a la persona que será titular del Poder Ejecutivo de Quintana Roo.

En este sentido, **bajo la apariencia del buen derecho**, al tratarse de opiniones críticas, la conclusión debe ser que su emisión no está prohibida a los partidos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

políticos, pues en 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.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto se insertan a continuación:

***LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.***—El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. **En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas 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. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.**

***Énfasis añadido.***

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

Criterio similar fue adoptado por esta Comisión, entre otros, en los acuerdos ACQyD-INE-170/2021, ACQyD-INE-15/2022, y ACQyD-INE-30/2022 y ACQyD-INE-54/2022. Así como en los acuerdos ACQyD-INE-5/2022, ACQyD-INE-28/2022 y ACQyD-INE-35/2022, confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de los expedientes SUP-REP-7/2022; SUP-REP-58/2022 y SUP-REP-75/2022.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Es **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de los promocionales “QROO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RV00365-22 (televisión) y “QRRO PARA MEJORAR EN SERIO”, con folio RA00433-22 (radio), en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-86/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/240/2022**

sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el dieciocho de abril 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**

