



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

**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, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, POR LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022.**

Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil veintidós.

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

**I. Denuncia.** El seis de mayo del año en curso, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, presentó escrito de queja, mediante el cual denunció, en esencia:

- El presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al Partido Movimiento Ciudadano, derivado de la difusión del promocional denominado **CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO, con números de folio RV00513-22 y RA00583-22, para televisión y radio respectivamente**, ya que, a su juicio, se busca confundir a la ciudadanía a fin de que no identifique a ningún candidato postulado por el Partido Acción Nacional a través de elementos visuales de otro partido político y de la frase 'El PAN no tiene candidato'.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas a efecto de que se suspenda la propaganda denunciada.

**II. Registro, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** Mediante proveído de siete de mayo del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**.

Asimismo, en dicho proveído se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto se integrara correctamente el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

expediente y se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

De igual manera, se ordenó la instrumentación del acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido del promocional denunciado, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se instruyó la glosa del reporte de vigencia del material denunciado 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.

Por último, se acordó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares y, en su oportunidad, remitirla a esta Comisión de Quejas y Denuncias, 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 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, respecto de un promocional pautado por un partido político nacional en el proceso electoral local que se encuentra en curso en el estado de Durango.

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**

---

<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-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022

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

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, el Partido Acción Nacional denunció el presunto **uso indebido de la pauta** derivado de la difusión del promocional denominado **CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO, con números de folio RV00513-22 y RA00583-22, para televisión y radio respectivamente**, pautado por el Partido Movimiento Ciudadano, ya que, a su juicio, el promocional denunciado confunde a la ciudadanía y no permite al electorado identificar claramente cuáles son las opciones para elegir en cada partido político ya que se incluye la frase 'El PAN no tiene candidato'.

**PRUEBAS**

**OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- 1. Documental pública,** consistente en el **acta circunstanciada**, que sea instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se haga constar la existencia y contenido del promocional denunciado.
- 2. Presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.
- 3. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que beneficie a su representada.

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA SOLICITUD DE 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 del promocional identificado como **CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO, con números de folio RV00513-22 y RA00583-22, para televisión y radio respectivamente** pautado por el Partido Movimiento Ciudadano para la etapa de campaña local en el estado de Durango.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022

2. 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:

**RV00513-22 [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: 06/05/2022 al 06/05/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/05/2022 17:48:16

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00513-22	CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO	DURANGO	CAMPANA LOCAL	28/04/2022	11/05/2022

\*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/>

**RA00583-22 [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: 06/05/2022 al 06/05/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 06/05/2022 17:48:49

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00583-22	CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO	DURANGO	CAMPANA LOCAL	28/04/2022	11/05/2022

\*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 por el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Se tiene por acreditada la existencia del promocional de televisión identificado como **CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO**, con números de folio **RV00513-22** y **RA00583-22**, para televisión y radio



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

**respectivamente**, pautado por el Partido Movimiento Ciudadano para la etapa de campaña local en el estado de Durango.

- El promocional se encuentra pautado para ser difundido durante el periodo comprendido entre el veintiocho de abril y el once de mayo del año en curso.

**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* —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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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>2</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. 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

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

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, 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 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) 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, 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>3</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.

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>4</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

<sup>3</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

<sup>4</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-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

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.

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



interamericanas de derechos humanos<sup>5</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>6</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 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>7</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 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.

---

<sup>5</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>6</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>7</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-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

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

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

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

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

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

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

**II. MATERIAL DENUNCIADO.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022

**“CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO”**  
**RV00513-22 [versión Televisión]**

<p>25 GOBERNADORES</p> <p>Durango ha tenido</p>	<p>24 han sido del PRI.</p>
<p>EL CULPABLE ES EL PRI</p>	<p>EL PAN NO TIENE CANDIDATO</p> <p>no tiene candidato</p>
<p>MORENA NO TIENE CANDIDATA</p> <p>Morena no tiene candidata</p>	<p>MORENA no tiene candidata MARINA ES DEL PRI</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022

**“CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO”  
RV00513-22 [versión Televisión]**



**Voz Paty Flores:** En los últimos 100 años, Durango ha tenido 25 gobernadores, 24 han sido del PRI.

Está claro, el culpable del abandono y estancamiento de Durango es el PRI; y el PAN no tiene candidato, Villegas es del PRI; MORENA no tiene candidata, Marina es del PRI.

Si queremos que Durango avance hay que romper con el PRI.

Llegó la hora, hazlo diferente, hazlo sin miedo.

**Voz femenina en off:** Paty Flores Elizondo, gobernadora.

**Voz femenina en off:** Movimiento Ciudadano.

**“CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO ”, RA00583-22  
[versión Radio]**

**Voz Paty Flores:** En los últimos 100 años, Durango ha tenido 25 gobernadores, 24 han sido del PRI.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

*Está claro, el culpable del abandono y estancamiento de Durango es el PRI; y el PAN no tiene candidato, Villegas es del PRI; MORENA no tiene candidata, Marina es del PRI.*

*Si queremos que Durango avance hay que romper con el PRI.*

*Llegó la hora, hazlo diferente, hazlo sin miedo.*

**Voz femenina en off:** *Paty Flores Elizondo, gobernadora.*

**Voz femenina en off:** *Movimiento Ciudadano.*

De dicho promocional se advierte lo siguiente:

1. El promocional se desarrolla con la aparición de diversas imágenes en las que se observa a Paty Flores Elizondo, candidata del Partido Movimiento Ciudadano a la gubernatura de Durango, como la emisora del mensaje .
2. Se observan a manera de fondo, diversas imágenes que acompañan el mensaje de voz y aluden a otros partidos políticos y sus candidaturas.
3. En el segundo 00:11 aparece la imagen de la referida candidata y de fondo, la leyenda 'EL PAN NO TIENE CANDIDATO' a la par del mensaje.
4. Al cierre del promocional aparece un fondo blanco con la frase 'PATY FLORES ELIZONDO GOBERNADORA' y un fondo naranja con el emblema del Partido Movimiento Ciudadano.
5. El contenido de la versión en radio es idéntico al de la versión para televisión.
6. En ambas versiones se identifica a Paty Flores Elizondo como candidata a la gubernatura por el Partido Movimiento Ciudadano.

### **III. CASO CONCRETO**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por el Partido Acción Nacional toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido se encuentra amparado en la libertad de expresión, sin



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

que se advierta que con su difusión, se pueda confundir al electorado, de conformidad con las siguientes consideraciones.

El partido quejoso, considera que a partir de la frase '*El PAN no tiene candidato*', el promocional denunciado confunde al electorado pues no permite a la ciudadanía identificar a ningún candidato registrado por ese instituto político ni conocer cuáles son las opciones políticas para elegir en cada partido político.

Señala además, que al afirmar que el Partido Acción Nacional no postuló candidatura alguna, es posible que la ciudadanía que simpatice con ese instituto político se confunda y no emita el voto en su favor por considerar que efectivamente el partido no cuenta con ningún contendiente.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que no se advierte que con la difusión del promocional denunciado pueda generarse confusión entre la ciudadanía pues se trata de un posicionamiento propio de campaña sobre las diferentes opciones políticas desde la opinión de la candidata emisora del mensaje.

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 veracidad<sup>8</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Ver SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-242/2022



donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, maximizando la dimensión deliberativa de la democracia representativa<sup>9</sup>.

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que se debe hacer un análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que pueda producir en los principios y valores constitucionales para que sea necesaria la adopción de las medidas cautelares, de tal suerte que, salvo 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 humanos<sup>10</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>11</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 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 algún elemento que genere ambigüedad, duda o confusión pues su contenido, constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje y de su candidata en torno a la forma en que durante los últimos cien años se han desenvuelto las anteriores administraciones gubernamentales en Durango, emanadas del PRI, y a las cuales atribuye, desde su opinión, la situación de abandono y estancamiento en el estado.

En efecto, si bien la expresión: *'El PAN no tiene candidato'* puede parecer una crítica vehemente al PAN, al analizar de manera integral el contenido del promocional denunciado, contrario a lo que sostiene el partido quejoso, **no se**

<sup>9</sup> Véanse, SUP-REP-54/2021, SUP-REP-43/2021, SUP-REP-36/2021, SUP-REP-34/2021 y SUP-REP-17/2021.

<sup>10</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>11</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx>.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

**advierte alguna frase que implique una pretensión de confundir al electorado**, sino que se trata de la opinión de la candidata de Movimiento Ciudadano respecto de los gobiernos del pasado y de sus contrincantes que no obstante, se consideran posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión y se encuentran dentro de los parámetros permitidos respecto de mensajes que pueden emitir los partidos políticos en esta etapa del proceso electoral

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, 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 en el estado de Durango, 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 Movimiento Ciudadano, incluya en su propaganda electoral, posicionamientos o críticas en contra de otros actores políticos, no actualiza una evidente ilegalidad por lo que no es posible justificar en sede cautelar, la suspensión de la difusión del promocional denunciado.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

Finalmente, cabe señalar que 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 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el partido Acción Nacional, respecto al promocional denominado **CONTRASTE 1 PATY FLORES DURANGO, con números de folio RV00513-22 y RA00583-22, para televisión y radio respectivamente**, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-105/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PAN/JL/DGO/280/2022**

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésimo Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el nueve de mayo 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**

