



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO, POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA Y LA INDEBIDA APARICIÓN DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN UN SPOT DE TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022.**

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, MORENA presentó escrito por el que denunció a Movimiento Ciudadano, por la difusión del promocional denominado “**CONTRASTE OAXACA**”, con número de folio **RV00605-22 [Versión Televisión]**, ya que, desde la perspectiva del quejoso, en dicho material se incluyen afirmaciones y elementos que actualizan **calumnia**, en su perjuicio y en perjuicio de Morena y de su candidato a la Gubernatura de Oaxaca y con el objetivo de influir en la equidad de la contienda.

Asimismo, en la queja se señala que el spot denunciado transgrede lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución Federal, derivado del supuesto **uso ilegal de la imagen** de Salomón Jara Cruz, con el objetivo de promover una campaña en su contra, obtener una ventaja indebida y afectar las preferencias electorales.

Por tal motivo, solicitó el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se ordene el retiro o suspensión inmediata de la propaganda denunciada.

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** El siete de mayo del dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022.**

En el acuerdo inicial, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido del promocional denunciado, a partir de inspección al portal de pautas de este Instituto; además, se ordenó la búsqueda en internet de contenidos relacionados con el debate público de los temas que se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

abordan en el spot denunciado, y la glosa del reporte de vigencia de tales materiales.

Finalmente, se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la 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 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 la difusión de propaganda calumniosa y el uso indebido de la imagen de un servidor público en un spot de televisión pautado por un partido político nacional.

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 MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, MORENA denunció a Movimiento Ciudadano, en esencia, por la presunta difusión de propaganda calumniosa en su perjuicio y en el de su candidato a la gubernatura de Oaxaca, a través de la transmisión del promocional de televisión antes precisado; aunado a que, según el quejoso, el contenido de dicho material tiene por objetivo de influir en la equidad de la contienda.

Asimismo, en la queja se señala que, la inclusión de la imagen o fotografía del candidato de MORENA, Salomón Jara Cruz (Senador con licencia), en un promocional pautado por Movimiento Ciudadano, constituye la utilización indebida de la imagen de dicha persona.

<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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

Por tal motivo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retire el material denunciado.

## PRUEBAS

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

1. **Prueba Técnica.** Consistente en el material de video y audio que se encuentran en el siguiente enlace: <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00605-22.mp4>
2. **La Documental Pública.** Consistente en la certificación de la existencia del contenido del spot pautado por el partido denunciado, disponible en la liga siguiente: <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00605-22.mp4>
3. **La Técnica.** Consistente en la inspección que realice el personal adscrito de la Oficialía Electoral de este Instituto de la existencia y contenido de la dirección electrónica siguiente: <https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00605-22.mp4>
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 del promocional denunciado; asimismo, se allegó al expediente contenidos relacionados con el debate público de los temas que se abordan en los spots denunciados.
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:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS  
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN  
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 07/05/2022 al 07/05/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 07/05/2022 01:55:39

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00605-22	CONTRASTE OAXACA	OAXACA	CAMPAÑA LOCAL	05/05/2022	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 las constancias de autos, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- El promocional “**CONTRASTE OAXACA**”, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, fue pautado por Movimiento Ciudadano, para su difusión en la pauta de campaña local en Oaxaca.
- La difusión de dicho material se llevará a cabo en el periodo comprendido del **cinco al 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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.**

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la 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 DE LA MEDIDA CAUTELAR

### I. MATERIAL DENUNCIADO

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

**“CONTRASTE OAXACA”  
RV00605-22 [versión Televisión]**

<p>ALE MORLAN CANDIDATA A GOBERNADORA DE OAXACA Los de Morena y el PRI</p>	<h1>POLITICUCHES</h1> <p>politicuchos.</p>
<h2>SALOMÓN ACUSADO DE DESPOJO</h2> <p>de despojo y de recibir</p>	<h2>SALOMÓN ACUSADO DE DESPOJO</h2> <p>Acusan a Salomón de <b>DESVIAR MÁS DE 500 MILLONES DE PESOS.</b></p> <p><b>SALOMÓN JARA DESPOJO DE 48 HECTÁREAS en Tlido Oaxaqueño.</b> Todos saben que desapareció</p>
<h2>IGUAL QUE AVILÉS</h2> <p>Vacaciona secretario de Murat con helicóptero de gobierno.</p> <p>Renuncia Avilés por mal uso de helicóptero.</p> <p>en un helicóptero de gobierno?</p>	<p>Los politicuchos son el pasado.</p>
<h1>CÁMBIALE</h1> <p>a lo bueno</p> <p>cámbiale a lo bueno.</p>	<p>y quiero ser tu gobernadora</p>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

<b>“CONTRASTE OAXACA” RV00605-22 [versión Televisión]</b>	
	
<p style="text-align: center;"><b>Contenido del material denunciado</b></p> <p><b>“Voz femenina:</b></p> <p><i>Los de Morena y el PRI son lo mismo: politicuchos.</i></p> <p><i>Salomón está acusado de despojo y de recibir sobornos de Murat.</i></p> <p><i>Todos saben que desapareció millones cuando fue secretario, igual que Avilés.</i></p> <p><i>¡Te acuerdas cuando mando a su familia de vacaciones en un helicoptero de Gobierno?</i></p> <p><i>Los politicuchos son el pasado, cámbiale a lo bueno.</i></p> <p><i>Soy Ale Morlan y quiero ser tu gobernadora para darle algo nuevo a Oaxaca.</i></p> <p><b>Voz en off:</b></p> <p><i>Ale Morlan, Gobernadora</i></p> <p><i>Movimiento Ciudadano</i></p>	

- En el promocional de televisión se aprecian diferentes notas periodísticas.
- En el citado material, se leen y se escuchan frases como:
  - *“Salomón está acusado de despojo y de recibir sobornos de Murat.”*
  - *“Todos saben que desapareció millones cuando fue secretario, igual que Avilés.”*
  - **“SALOMÓN ACUSADO DE DESPOJO”**





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

- *Acusan a Salomón de DESVIAR MÁS DE 500 MILLONES DE PESOS”*
- *SALOMÓN JARA DESPOJÓ DE 48 HECTÁREAS a Ejido Oaxaqueño.*

A continuación, se procede al análisis de la medida cautelar solicitada por MORENA, conforme lo siguiente:

## A. CALUMNIA

### MARCO JURÍDICO

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>3</sup>.

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

<sup>3</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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral<sup>4</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>5</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>6</sup>.

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.

---

<sup>4</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

<sup>5</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>6</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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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>7</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 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**

<sup>7</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

**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>8</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>9</sup>.

### Libertad de expresión

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

<sup>8</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>9</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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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>10</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>11</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.

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

<sup>11</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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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 estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>12</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar **la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**<sup>13</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

<sup>12</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>13</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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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>14</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.

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

---

<sup>14</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 Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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.

### CASO CONCRETO

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, la medida cautelar solicitada por MORENA debe **concederse**, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

En primer lugar, es importante tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 41, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3 y 25, de la Ley General de Partidos Políticos los partidos políticos son entidades de interés público, con derechos, obligaciones y prerrogativas, y tienen entre sus finalidades la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática; además, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público deben promover los valores cívicos y la cultura democrática.

En sintonía con los preceptos anteriormente citados, en la misma Ley General de Partidos Políticos se impone a éstos, entre otras, la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales, así como la de ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático respetando siempre los derechos de la ciudadanía.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

Por otra parte, resulta también importante tener en cuenta que, en el caso concreto, el medio en que se difunden los contenidos analizados es la televisión, a la que los partidos políticos acceden como una prerrogativa constitucional que les otorga el Estado Mexicano; esto es, los promocionales denunciados se difunden en los tiempos oficiales que a los institutos políticos se conceden a tales entes políticos.

Por tanto, si bien es cierto que, en el contexto de los procesos electorales debe permitirse un mayor debate político, tal como se sostiene en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Judicial de la Federación, lo cierto es que, tampoco se puede permitir, la imputación de hechos o delitos falsos, como contenido habitual de los promocionales de los partidos políticos, menos aún cuando la imputación se refiera a conductas que afectan sensiblemente a la sociedad, como son aquellas que se relacionan con el despojo y desvío de recursos.

Establecido lo anterior, debe procederse al análisis de las imágenes, frases y expresiones contenidas en el spot denunciado (en su versión de televisión, entre las que se destacan las siguientes:

- ❖ *“Salomón está acusado de despojo y de recibir sobornos de Murat.”*
- ❖ *“Todos saben que desapareció millones cuando fue secretario, igual que Avilés.”*
- ❖ **“SALOMÓN ACUSADO DE DESPOJO”**
- ❖ *Acusan a Salomón de DESVIAR MÁS DE 500 MILLONES DE PESOS”*
- ❖ *SALOMÓN JARA DESPOJÓ DE 48 HECTÁREAS a Ejido Oaxaqueño.*

En el caso y desde una visión propia de sede cautelar, se considera que, en el promocional denunciado, se relaciona (de manera visual y auditiva) a Salomón Jara Cruz, candidato de MORENA a la Gubernatura de Oaxaca, de **“despojó de 48 hectáreas a ejido oaxaqueño**, así como de **“desviar más de 500 millones de pesos”**.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, la palabra **“despojo”** o **“despojar”**, tiene entre otras acepciones la de **“Privar a alguien de lo que goza y tiene, desposeerlo de ello con violencia”**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

Por su parte, el Código Penal Federal, establece lo siguiente:

**“CAPITULO V Despojo de cosas inmuebles o de aguas**

**Artículo 395.-** *Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:*

*I.- Al que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca;*

*II.- Al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante, y*

*(...)*”

Por su parte el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, señala lo siguiente:

**ARTÍCULO 384.-** *Comete el delito de despojo de inmuebles, quien por medio de la violencia física o moral, o furtivamente, o empleando la amenaza o engaño, realice cualquiera de las siguientes conductas:*

*I. Que de propia autoridad ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho que no le pertenezca.*

*II. Que de propia autoridad ocupe un inmueble de su propiedad en los casos en los que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona, o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante;*

*III. Quien, con propósito de apropiarse de una fracción o de la totalidad del inmueble, altere términos o linderos de predios, o cualquier clase de señales o mojoneas, destinadas a fijar los límites de predios contiguos, tanto de dominio privado como de dominio público;*

*IV. Quien de propia autoridad ocupe uno o más predios que forman parte de la reserva territorial del Estado o de los Municipios, sin derecho ni autorización de autoridad competente, aun cuando con ello tipifiquen su acción en un asentamiento irregular;*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

V. Quien de propia autoridad ocupe un inmueble o las riveras que forman parte de la infraestructura o reserva territorial del Estado, o de los Municipios, sin derecho ni autorización de autoridad competente;

(...)

**ARTÍCULO 385.-** Al responsable del delito de despojo se le aplicarán:

I. De tres a cinco años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuando el valor de lo despojado no exceda de siete mil ochocientos cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización;

II. De cinco a diez años de prisión y multa de cuatrocientos a seiscientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuando el valor de lo despojado exceda de siete mil ochocientos cuarenta veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización;

III. De diez a quince años de prisión y multa de seiscientos a ochocientos veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización, cuando el valor de los despojado exceda de veintitrés mil quinientos veintidós veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización.

(...)"

Como se ha evidenciado, el despojo, se encuentra previsto en el Código Penal Federal y en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para los que se determina una penalidad específica, es decir, resulta claro que se trata de supuestos de delito.

Por otra parte, las frases: **“Todos saben que desapareció millones cuando fue secretario...”** y **“Acusan a Salomón de desviar más de 500 millones de pesos”**, esto es, el desvío de recursos públicos válidamente puede ser encuadrada en el supuesto previsto en el Código Penal para el Estado de Oaxaca (ARTÍCULO 212) para el delito de peculado: [Comete el delito de peculado] I. *Todo servidor público que para su beneficio o el de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa.*

Del mismo modo, dicho supuesto existe en el Código Penal Federal [Artículo 223] Comete el delito de peculado: I.- *Todo servidor público que para su beneficio o el*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

*de una tercera persona física o moral, distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito, en posesión o por otra causa;*

Por tanto, de la expresión **desviar más de 500 millones de pesos**, cuando se alude a la actuación de un servidor público, no puede tener acepción diferente a la “distracción” o apropiación *ilícita* de recursos públicos que el funcionario [en el caso, el Gobernador de Oaxaca], tenía bajo su resguardo o del que podía definir su destino.

A partir de lo anterior, y considerando de igual manera que, no se cuenta con evidencia de que autoridad alguna haya determinado responsabilidad o sanción para Salomón Jara Cruz, respecto de conductas como las antes señaladas, es que esta autoridad arriba a la conclusión de que, se está en presencia de la imputación de hechos o delitos no acreditados.

En efecto, la mención en el sentido de que Salomón Jara es presuntamente acusado de **despojo y desvío de recursos**, constituye, desde una perspectiva preliminar, el que se le identifique como parte de las conductas delictivas antes precisadas.

No pasa inadvertido para esta autoridad, que en el promocional denunciado se utiliza la expresión “acusar” o “acusado”, entre el nombre de la persona a la que se quiere aludir y las conductas que se le imputa pero, esta Comisión considera necesario precisar que, desde una perspectiva preliminar, la simple utilización un nexo conector como ese, no deja de generar la idea de que se está imputando, a una persona en particular, una conducta delictiva.

No pasa inadvertido que los partidos políticos, al ser una entidad de interés público que acceden a los tiempos del Estado, tienen un deber especial de cuidado con el tipo de expresiones que incluyen en sus promocionales, esto es: los partidos políticos, en apariencia del buen derecho, no pueden realizar señalamientos relacionando a partidos políticos o a sus candidaturas, con el crimen organizado, sin que haya sentencia que haya determinado su culpabilidad.

Además, se considera necesario reiterar, que para esta autoridad electoral, los mensajes que difunden los partidos políticos en los tiempos de radio y televisión a los que, como parte de sus prerrogativas constitucionales tienen derecho, deberían propiciar la formación de ciudadanía desde una perspectiva de propuestas, y no solo de críticas en las que se vinculan unos a otros con actividades delictivas, pues



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022


COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

ello, se considera que no abona al mejoramiento de la vida democrática de nuestro país.

A partir de tales razonamientos, es que se considera que, la medida cautelar, por cuanto hace a la inclusión de manifestaciones calumniosas, debe concederse.

No pasa inadvertido para esta autoridad, que los hechos que se abordan en el promocional denunciado, guardan vinculación con **hechos y cuestiones que forman parte del debate público**, en el marco de una contienda electoral como la que tiene lugar actualmente en Oaxaca, como se puede advertir de diversas notas periodísticas, mismas que se insertan a continuación a modo de ejemplo:

Imagen	Extracto de la nota
 <p><a href="https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/candidato-de-morena-es-senalado-por-desvio-de-mil-mdp/">https://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/candidato-de-morena-es-senalado-por-desvio-de-mil-mdp/</a></p> <p>Fecha: 18 de abril de 2018</p>	<p><b>Candidato de Morena es señalado por desvío de mil mdp</b></p> <p><i>Jara Cruz, candidato al Senado, fue llamado en 2012 ante la Legislatura local para explicar la ausencia de una docena de programas asistenciales en campos oaxaqueños.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>El candidato al Senado de la República por Morena, <b>Salomón Jara Cruz</b>, es acusado de un desvío superior a los <b>mil millones de pesos</b> durante el gobierno de Gabino Cue Monteagudo, quien además lo protegió abiertamente para evitar que fuera enviado a prisión.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Salomón Jara Cruz fue llamado en el 2012 por la 62 Legislatura local para que explicara el motivo por el que una docena de programas asistenciales al campo no tuvieron aterrizaje en las comunidades de Oaxaca, pero el funcionario entregó informes hechos a modo y justificó sus acusaciones sin que pasara a mayores el asunto.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

	<p>(...)</p> <p><i>De acuerdo a la excontralora general del Poder Ejecutivo en la misma administración de Cue Montegudo, Perla Woolrich Fernandez, "la estrecha relación entre el funcionario y el gobernante evitó no solo la integración de los expedientes penales, sino la exigencia de la comprobación de los recursos a pesar de que estos provenían del gobierno federal.</i></p>
 <p><a href="https://www.nsssoaxaca.com/2018/05/15/desvios-y-corrupcion-la-cruz-de-salomon-jara-en-morena/">https://www.nsssoaxaca.com/2018/05/15/desvios-y-corrupcion-la-cruz-de-salomon-jara-en-morena/</a></p> <p>Fecha: 15 de mayo de 2018</p>	<p><i>Desvíos y corrupción, la Cruz de Salomón Jara en Morena</i></p> <p><i>El candidato al Senado de la República por la coalición (Juntos haremos historia) integrado por Morena-PT-PES Salomón Jara Cruz se enfrenta a un proceso electoral con la Cruz de la corrupción y de un desvío de mas de mil millones de pesos.</i></p> <p><i>El candidato serrano tampoco ha presentado su declaración en la plataforma 3 de 3 al igual que la mayoría de los candidatos a los diversos cargos de elección popular para este 2018.</i></p> <p><i>Jara Cruz es acusado de haber desviado recursos oficiales mientras estuvo al frente de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesquero (SEDAFPA).</i></p>
	<p><b>FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN INVESTIGA A LÍDER DE MORENA</b></p> <p><i>La Fiscalía Anticorrupción en el estado, reportó que sigue vigente la investigación en contra del ex Secretario de Desarrollo</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022



FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN INVESTIGA A LÍDER DE MORENA

<https://www.rotativooaxaca.com.mx/principales/fiscalia-anticorrupcion-investiga-a-lider-de-morena/>

Fecha: Sin fecha de publicación

*Agropecuario, Pesca y Alimentación (SEDAPA), en la administración del ex gobernador Gabino Cué Monteagudo, y Coordinador estatal del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) en Oaxaca, Salomón Jara Cruz, por el presunto desvío de fondos.*

*De acuerdo a la carpeta de investigación, el ex funcionario, no ha explicado el destino de mil 200 millones de pesos del erario estatal destinados a diferentes programas de concurrencia con el gobierno federal, lo que causó subejercicios por 600 millones de pesos, que se regresaron a la federación.*

*También se le indaga por la desaparición de 34 millones de pesos del Fideicomiso de la Alianza para el Campo de Oaxaca (FAPCO), donde Jara sólo devolvió, vía depósito bancario, 19 millones de pesos.*

*La Fiscalía Anticorrupción revela que el ex funcionario estatal "jineteó" de agosto a febrero del 2011, unos 34 millones de pesos que, además de representar graves irregularidades de orden penal, dañaron la actividad de miles de campesinos de toda la entidad.*

*Las pruebas en poder de la Fiscalía se sustentan en el informe financiero, el Fideicomiso de la Alianza para el Campo de Oaxaca (FAPCO), que reportó el depósito extemporáneo de 19 de los 34 millones de pesos faltantes del 2011 por Salomón Jara Cruz a la instancia normativa, que es Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).*

*Por ello, la dirección jurídica de la SAGARPA acusó a Jara Cruz de no haber cumplido con las reglas de*




INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

<p><b>Exhiben presunta corrupción del delegado del CEN de Morena, Salomón Jara Cruz</b> 4 de febrero de 2021</p> <p></p> <p>Fernando Páez Ochoa/IRZA Chilpancingo, Gro. - El senador de Morena, Salomón Jara Cruz, delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de ese partido en Guerrero, fue acusado de promover el presunto desvío de recursos.</p> <p>Militantes de Morena denunciaron que con base al oficio PM/2CAA/059/2020 BIS, del 12 de marzo del 2020, el alcalde de Salina Cruz, Oaxaca, Juan Carlos Atecas Altamirano, autorizó a su tesorera María Isidra Hernández Torres, entregar 250 mil pesos en efectivo a un mando de la Guardia Nacional por "indicaciones" del senador.</p> <p>El documento que entregaron a IRZA, señala que "por ese conducto (sic) le autorizo, por indicaciones del senador ING. Salomón Jara Cruz, efectuar el pago en efectivo, por la cantidad de \$250 000.00 (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de ayudas social".</p> <p>El dinero, se indica en el mismo oficio, fue para el pago de hospedaje, viáticos y combustible, y que se entregaría al coordinador de la GN, Gustavo Pineda Moreno, "el cual nos es ayudando en los cierres de comercios en nuestro municipio".</p> <p>Cabe recordar que el presupuesto de egresos de la Secretaría de la Defensa Nacional en 2020, fue de mil 40 millones de pesos, de los que se echaría mano para la contratación y capacitación de elementos de la Guardia Nacional, así como para su operación.</p> <p>Jara Cruz fue designado por el CEN de Morena para coordinar el proceso interno de selección de candidatos para los comicios de este año en Guerrero, y recientemente se ganó rechazo de un sector de ese partido por su abierto respaldo al senador con licencia, Félix Salgado Macedonio, como candidato a gobernador, pese a que cuenta con denuncias</p> <p><a href="https://agenciairza.com/exhiben-presunta-corrupcion-del-delegado-del-cen-de-morena-salomon-jara-cruz/">https://agenciairza.com/exhiben-presunta-corrupcion-del-delegado-del-cen-de-morena-salomon-jara-cruz/</a> Fecha: 4 de febrero de 2021</p>	<p><i>operación del convenio-marco para ejecutar los recursos del 2011.</i></p> <p><b><i>Exhiben presunta corrupción del delegado del CEN de Morena, Salomón Jara Cruz</i></b></p> <p><i>El senador de Morena, Salomón Jara Cruz, delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de ese partido en Guerrero, fue acusado de promover el presunto desvío de recursos.</i></p> <p><i>Militantes de Morena denunciaron que con base al oficio PM/2CAA/059/200 BIS, del 12 de marzo de 2020, el alcalde de Salina Cruz, Oaxaca, Juan Carlos Atecas Altamirano, autorizó a su tesorera María Isidra Hernández Torres, entregar 250 mil pesos en efectivo a un mando de la Guardia Nacional por "indicaciones del senador.</i></p> <p><i>El documento que entregaron a IRZA, señala que "por ese conducto (sic) le autorizo, por indicaciones del senador ING. Salomón Jara Cruz, efectuar el pago en efectivo, por la cantidad de \$250.000.00 (doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de ayudas social".</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>De acuerdo con el Financiero, en su edición del 25 de enero del 2018, Jara estaba siendo investigado por el presunto desvío de mil 200 millones de pesos, en su calidad de Secretario de Desarrollo Agropecuario y Forestal, Pesca y Acuicultura, durante la administración del exgobernador de Oaxaca, por el PAN-PRD Gabino Cue Monteangudo.</i></p>
---	---





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

No obstante, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de clave SUP-REP-106/2021, que, el que exista un simple señalamiento en el debate público [como en el caso ocurre respecto del “despojo de hectáreas y el desvío de 500 millones de pesos”], ello no implica, una permisión para que otros actores políticos puedan imputar un delito a un servidor público.

*“... si bien es cierto que el uso de expresiones fuertes o de crítica severa se encuentra protegido constitucionalmente bajo el derecho fundamental de libertad de expresión, cabe señalar que dicha libertad tiene como límite la difusión de información calumniosa.*

*... la expresión en la que se basa la denuncia: “Tampoco para Maru Campos, que recibió a manos llenas sobornos de César Duarte”, tiene como propósito, de manera preliminar, la imputación directa de un delito a María Eugenia Campos Galván.*

*Por tanto, no se trata de una opinión del autor del promocional, sino de expresiones de ataque que, por su naturaleza, no contribuyen a un sano desarrollo de las contiendas electorales, razón por la cual, no están amparadas por la libertad de expresión en el ámbito político-electoral.*

*Esto, porque en el contexto en que se emite el mensaje, se desprende que la expresión “recibió a manos llenas sobornos de Cesar Duarte”, de manera preliminar, sí actualiza la imputación de un delito falso.*

*Además, de manera preliminar, existe un vínculo estrecho entre dicha expresión y la imputación directa y categórica hacia María Eugenia Campos Galván, candidata a la gubernatura de Chihuahua, por la coalición “Nos Une Chihuahua”.*

*Lo anterior, porque la expresión apuntada coloca centralmente a la referida candidata como la persona que “recibió a manos llenas sobornos de César Duarte”, manifestaciones que, preliminarmente, configuran la imputación de un delito.*

*Dichas manifestaciones resultan contrarias a la norma, porque con independencia de que la autoridad responsable hiciera referencia a que era un hecho público y notorio que María Eugenia Campos Galván había sido vinculada a proceso penal, esa solo circunstancia no implica la permisión del autor de los promocionales denunciados para imputar a la referida candidata un delito. Porque, lo que se conoce por los medios por sí solo no produce un grado de certeza de los hechos punibles, delitos y circunstancias concretas, a partir de los cuales se le vincule a un proceso penal a la referida candidata, porque esto dependerá de un dato oficial que derive del órgano persecutor de los delitos, razón por la cual los hechos noticiosos se tratan de manifestaciones unilaterales del autor y lo que pretende difundir como información general.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

De lo transcrito, se desprende que, la simple difusión de un hecho o mención, en medios de comunicación, por sí solo, no produce un grado de certeza de que se trate de hechos punibles, delitos y circunstancias concretas, a partir de los cuales se le vincule a un proceso penal al referido candidato, porque esto dependerá de un dato oficial que derive del órgano persecutor de los delitos, razón por la cual los hechos noticiosos se tratan de manifestaciones unilaterales del autor y lo que pretende difundir como información general.

Entonces, en el caso particular, debe considerarse que, las expresiones *“Salomón está acusado de despojo y de recibir sobornos de Murat.”*, *“Todos saben que desapareció millones cuando fue secretario, igual que Avilés.”*, *“SALOMÓN ACUSADO DE DESPOJO”*, *Acusan a Salomón de DESVIAR MÁS DE 500 MILLONES DE PESOS*” y *“SALOMÓN JARA DESPOJÓ DE 48 HECTÁREAS a Ejido Oaxaqueño”*, desde una óptica preliminar, se trata de la imputación de delitos que trasciende de un tema de interés general y no encuentra cobijo en la libertad de expresión.

Los razonamientos contenidos en el presente apartado, fueron sostenidos para conceder la medida cautelar solicitada, entre otros casos, en los acuerdos **ACQyD-INE-56/2022** y **ACQyD-INE-100/2022**, confirmados por la Sala Superior en los expedientes **SUP-REP-179/2022** y **SUP-REP-278/2022**, así como el **ACQyD-INE-71/2022**.

Con base en las consideraciones y fundamentos jurídicos antes expuestos, se **ordena**:

- I. Al **Movimiento Ciudadano**, para que, de inmediato, sustituya, ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional **“CONTRASTE OAXACA”**, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y, apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- II. Instruir a la Encargada del Despacho de la **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe **de inmediato** a los concesionarios de radio y televisión, que **no** deberán difundir el promocional



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

“**CONTRASTE OAXACA**”, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad, y

- III. Vincular a las **concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que **de inmediato**, en un plazo no mayor a **doce horas** a partir de la notificación que de la presente resolución lleve a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, realicen los actos necesarios a fin de detener y, en su caso, evitar la transmisión del promocional “**CONTRASTE OAXACA**”, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la citada autoridad electoral.

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

#### **B. INDEBIDA INCLUSIÓN DE LA IMAGEN DE UN SERVIDOR PÚBLICO EN EL SPOT DE TELEVISIÓN.**

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que, en ningún caso, esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier persona servidora pública.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>15</sup> determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;

<sup>15</sup> SUP-REP-3/2015 y SUP-REP-5/2015, entre otros.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:<sup>16</sup>

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

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

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

En este sentido, la Sala Superior<sup>17</sup> ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

Lo anterior encuentra sustento en lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>18</sup> respecto de que la propaganda gubernamental es aquella que es difundida, publicada o suscrita por cualquiera de los poderes federales o estatales, así como de los municipios, órganos de gobierno de la Ciudad de México, o cualquier otro ente público, cuyo contenido esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos.

Así, la intención que persiguió el legislador con tales disposiciones fue establecer, en el rango constitucional, normas encaminadas a impedir el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también para promover ambiciones personales de índole política, pero no impedir el ejercicio de la libertad de expresión, respecto del desempeño de un servidor público determinado, siempre que, encontrándose en el contexto del debate de asuntos públicos e interés general, se respeten los límites a la libertad de expresión, acorde a lo que se ha señalado en apartados anteriores.

### Caso concreto

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, en este caso, **improcedente** el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

<sup>17</sup> Ver SUP-RAP-43/2009, SUP-RAP-96/2009, SUP-RAP-119/2010, SUP-RAP-116/2014, SUP-REP-33/2015, SUP-REP-18/2016 y acumulado, SUP-REP-132/2017, SUP-REP-163/2018.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

Como quedó asentado, en el material pautado para su difusión en televisión, aparecen imágenes en las que, a decir del partido político denunciante, se incluye, de manera indebida a Salomón Jara Cruz, Senador de la República con licencia y candidato a Gobernador de Oaxaca postulado por MORENA, como se muestra enseguida:



Ahora bien, no obstante que, en las imágenes del spot de televisión, el candidato Salomón Jara Cruz (Senador con licencia) resulta identificable, no se advierten elementos que conduzcan a estimar que la inserción de su imagen pueda colmar los elementos que integran el supuesto invocado por el partido quejoso; ello, pues se está en presencia de contenido en el que, la aparición de tales personas, no tiene por objeto una exaltación, elevación o realce desproporcionado, desmedido o injustificado de su nombre, imagen, cualidades o atributos personales.

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

Por otro lado, en cuanto al supuesto uso indebido de la imagen del referido servidor público, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, **desde una perspectiva preliminar**, tampoco se actualiza infracción alguna, toda vez que las personas dedicadas al servicio público deben tener un umbral de tolerancia mucho



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

mayor a la formulación de críticas respecto al desempeño de su cargo, inclusive si se trata de apreciaciones severas o posicionamientos vehementes, al tener vinculación directa con cuestiones de relevancia pública.

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

En tal sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referir que *en una sociedad democrática las y los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza.*<sup>19</sup>

Asimismo, la propia Corte Interamericana,<sup>20</sup> respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, ha sostenido que *hay que distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando es una persona pública como, por ejemplo, un político.*<sup>21</sup> Los límites de la crítica aceptable son, por tanto, respecto de un político, más amplios que en el caso de un particular. A diferencia de este último, aquel inevitable y conscientemente se abre a un riguroso escrutinio de todas sus palabras y hechos por parte de periodistas y de la opinión pública y, en consecuencia, debe demostrar un mayor grado de tolerancia.

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

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Párrafo 47.

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Párrafo 125.

<sup>21</sup> La quejosa manifiesta incluso su calidad de opositora política (foja 2 del escrito de queja) y alude a una venganza política (foja 4 de la denuncia)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

A similar consideración arribó esta Comisión de Quejas y Denuncias, al emitir, entre otros, los acuerdos ACQyD-INE-31/2021; ACQyD-INE-85/2022 y ACQyD-INE-90/2022, mismos que fueron confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los medios de impugnación SUP-REP-54/2021 y SUP-REP-234/2022 y SUP-REP-242/2022; así como en el diverso ACQyD-INE-64/2021, también confirmado por la jurisdicción a través de la ejecutoria pronunciada en el expediente SUP-REP-112/2021, el ACQyD-INE-54/2022 y el ACQyD-INE-100/2022, en cuyos casos, bajo la consideración total de que la aparición de servidores públicos sin su consentimiento, en un análisis preliminar, no es una conducta reprochable, dado que se trata de personas con responsabilidades públicas y por ende, están sujetas a un nivel mayor de resistencia ante la crítica; aunado a que el uso de su imagen se hace para ilustrar la crítica del emisor del promocional.

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

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

*con sanciones civiles, para intromisiones graves en casos de personajes públicos e intromisiones medias contra particulares; y (iii) mediante el uso del derecho de réplica o respuesta, cuyo reconocimiento se encuentra tanto en el texto constitucional como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para intromisiones no graves contra personajes públicos e intromisiones leves contra personas privadas.*

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

Así, **desde una óptica preliminar**, es que esta autoridad electoral nacional considere que, en el presente caso, no se aprecian elementos objetivos o base para estimar que se está ante un uso indebido de la imagen de Salomón Jara Cruz, toda vez que el contenido del promocional denunciado da cuenta de una crítica respecto de su vida política, en la cual su margen de tolerancia se ensancha frente a *juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática*,<sup>22</sup> por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se concluye que no se colman los requisitos para ordenar la suspensión en la difusión de los materiales en televisión, de ahí la **improcedencia** del dictado de medida cautelar.

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

<sup>22</sup> Criterio emitido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 11/2008 de rubro *Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

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 en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presente determinación es impugnabile mediante el “recurso de revisión respecto del procedimiento especial sancionador”.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, 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, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara la **improcedencia** de las medidas cautelares solicitadas por **MORENA**, respecto de la difusión del promocional “**CONTRASTE OAXACA**”, con números de folio **RV00605-22 [Versión Televisión]**, pautado por Movimiento Ciudadano, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado B**, por cuanto hace a la denuncia formulada por el supuesto uso indebido de la imagen de un servidor público.

**SEGUNDO.** Se declara la **procedencia** de la medida cautelar solicitada por **MORENA**, respecto de la difusión del promocional “**CONTRASTE OAXACA**”, con números de folio **RV00605-22 [Versión Televisión]**, pautado por Movimiento Ciudadano, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, apartado A**, por cuanto hace a la denuncia formulada por **calumnia**.

**TERCERO.** Se instruye a **Movimiento Ciudadano**, para que sustituya ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **seis horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, el promocional “**CONTRASTE OAXACA**”, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y, apercibiéndolo que de no hacerlo se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-106/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/281/2022

**CUARTO.** Se instruye a la Encargada del Despacho de la **Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos** de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que informe **de inmediato** a los concesionarios de radio y televisión, que **no** deberán difundir el promocional **“CONTRASTE OAXACA”**, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y que lo sustituyan por el material que ordene esa misma autoridad.

**QUINTO.** Se vincula a las **concesionarias de radio y televisión** que estén en el supuesto del presente acuerdo, para que realicen los actos necesarios a fin de detener y, en su caso, evitar la transmisión del promocional **“CONTRASTE OAXACA”**, con número de folio **RV00605-22 [Televisión]**, y de igual manera, realicen la sustitución de dicho material con el que indique la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este instituto.

**SEXTO.** 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.

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Cuadragésima 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**

