



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, POR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA QUE SE CONSIDERA CALUMNIOSA EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022.

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

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

I. DENUNCIA. El veinticinco de mayo del año en curso, se recibió escrito signado por el representante propietario de **MORENA**, ante el Consejo General de este Instituto, por el cual denunció, el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible a **Movimiento Ciudadano**, derivado de la difusión del promocional denominado **“VIABILIDAD HIDALGO”**, con número de folio **RV00838-22 [Versión Televisión]** y **RA00904-22 [Versión Radio]**, en el que, desde su perspectiva, se realizan señalamientos **calumniosos** en su contra, en el marco del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en Hidalgo.

Por tal motivo, solicita el dictado de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la difusión de los promocionales denunciados.

Así como, el dictado de medidas cautelares bajo la figura de tutela preventiva, para el efecto de que, se ordene al partido denunciado, se abstenga de incorporar propaganda calumniosa en sus promocionales de radio y televisión, para el proceso electoral que se encuentra en curso en el estado de Hidalgo.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante proveído de veintiséis 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 de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

En dicho proveído, se acordó la admisión del asunto y se reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que: se hiciera constar la existencia y contenido del promocional denunciado, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral y del contenido que se despliega a partir de los enlaces electrónicos señalados en el escrito de queja.

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 derivado de la difusión de un promocional en radio y televisión, en el que, a juicio del quejoso, se realizan señalamientos calumniosos.

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se precisó previamente, **MORENA** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible a **Movimiento Ciudadano**, derivado de la difusión del promocional denominado “**VIABILIDAD HIDALGO**”, con número de folio **RV00838-22 [Versión Televisión]** y **RA00904-22 [Versión Radio]**, en el que, desde su perspectiva, se realizan señalamientos **calumniosos** en su contra, en el marco del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en Hidalgo.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS APORTADAS POR MORENA

1.- Documental pública. Consistente en la certificación de la existencia del contenido del spot pautado por el partido denunciado, el cual se ubica en los siguientes enlaces:

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00838-22.mp4>

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00904-22.mp4>

2. Técnica. Consistente las capturas de pantalla de las publicaciones denunciadas la cuales inserta a su escrito de queja.

3. Técnica. Consistente en la inspección que realice el personal adscrito de la Oficialía Electoral de este Instituto de la existencia y contenido de las direcciones electrónicas siguientes:

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00838-22.mp4>

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00904-22.mp4>

4.- Presuncional. En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.

5. Instrumental de actuaciones. En todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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 denominado “VIABILIDAD HIDALGO”, con número de folio RV00838-22 [Versión Televisión] y RA00904-22 [Versión Radio], pautado por Movimiento Ciudadano.
- El contenido de los vínculos de internet insertos en la denuncia.

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

Spot con folio RV00838-22 [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: 25/05/2022 al 25/05/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 25/05/2022 23:21:06

Table with 8 columns: No, Actor político, Folio, Versión, Entidad, Tipo periodo, Primera transmisión, *Última transmisión. Row 1: 1, MC, RV00838-22, VIABILIDAD HIDALGO, HIDALGO, CAMPAÑA LOCAL, 26/05/2022, 01/06/2022

*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/

Spot con folio RA00904-22 [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: 25/05/2022 al 25/05/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 25/05/2022 23:22:29

Table with 8 columns: No, Actor político, Folio, Versión, Entidad, Tipo periodo, Primera transmisión, *Última transmisión. Row 1: 1, MC, RA00904-22, VIABILIDAD HIDALGO, HIDALGO, CAMPAÑA LOCAL, 26/05/2022, 01/06/2022

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión el promocional “**VIABILIDAD HIDALGO**”, con número de folio **RV00838-22 [Versión Televisión]** y **RA00904-22 [Versión Radio]** fue pautado por Movimiento Ciudadano, para ser difundido durante el periodo de campaña del proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Hidalgo.
- La difusión de dicho material, en sus versiones de radio y televisión, se llevará a cabo en el periodo comprendido entre el **veintiséis de mayo** y el **uno de junio del año en curso**.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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

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

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

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

Por su parte, la medida cautelar, en su vertiente de **tutela preventiva**, se concibe como una protección contra el peligro de que una **conducta ilícita o probablemente ilícita** continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

² [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR.

I. Marco jurídico

Libertad de expresión

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 pública. 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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.³ 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”**.⁴

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

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

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

⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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 Humanos⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁶

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.

⁵ 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.

⁶ 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-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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 política⁷.

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

Ahora bien, debe precisarse que la libertad de expresión, al igual que el resto de los derechos fundamentales, no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

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

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

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

⁷ 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-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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

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

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

Calumnia

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a **sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁸.

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

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

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁹, 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)**¹⁰, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹¹.

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.

⁸ 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

⁹ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

¹⁰ 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.

¹¹ 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-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹².

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

¹² Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

su ilicitud **por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹³

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 fondo¹⁴.

Uso indebido de la pauta

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

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

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

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

¹³ 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.

¹⁴ 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-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

[...]

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

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

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

(...)

c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;

d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

(...)

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

(...)

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

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

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

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

[...]

Énfasis añadido

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Al respecto, el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el Instituto Nacional Electoral a tales institutos políticos.

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

II. Material denunciado.

“VIABILIDAD HIDALGO”
RV00838-22 [Versión Televisión]

Imágenes representativas

The complex block contains four representative images from a television advertisement. At the top, an orange banner displays the title "“VIABILIDAD HIDALGO”" and the reference number "RV00838-22 [Versión Televisión]". Below this, the text "Imágenes representativas" is centered. The four images are arranged in a 2x2 grid, each showing Francisco Xavier, a candidate for Governor of Hidalgo, speaking outdoors. The images include the following subtitles: "Que el mismo disco revuelto", "hoy infiltrados en Morena", "que no podemos ganar", and "Es mentira".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

El contenido del audio es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Voz masculina: *Que el mismo disco rayado de los priistas, hoy infiltrados en Morena. No te hagan creer que no podemos ganar. No es cierto. Es mentira. Eso dijeron de Samuel García en Nuevo León, lo ponían en un lejano cuarto lugar y hoy es Gobernador. Lo mismo dijeron en Jalisco con Enrique Alfaro, y hoy Movimiento Ciudadano gobierna Jalisco. Guadalajara con Lemus, y Monterrey, Luis Donaldo Colosio. ¡Con tu voto si se puede! Canta conmigo para que tengamos un buen gobierno. Vota Movimiento Ciudadano.*

Voz femenina en off: Vota Francisco Xavier. Vota Movimiento Ciudadano.

**“VIABILIDAD HIDALGO”
RA00904-22 [Versión Radio]**

El contenido del audio es el siguiente:

Voz masculina: *Que el mismo disco rayado de los priistas, hoy infiltrados en Morena. No te hagan creer que no podemos ganar. No es cierto. Es mentira. Eso dijeron de Samuel García en Nuevo León, lo ponían en un lejano cuarto lugar y hoy es Gobernador. Lo mismo dijeron en Jalisco con Enrique Alfaro, y hoy Movimiento Ciudadano gobierna Jalisco. Guadalajara con Lemus, y Monterrey, Luis Donaldo Colosio. ¡Con tu voto si se puede! Canta conmigo para que tengamos un buen gobierno. Vota Movimiento Ciudadano.*

Voz femenina en off: Vota Francisco Xavier. Vota Movimiento Ciudadano.

Del promocional denominado “**VIABILIDAD HIDALGO**”, con número de folio **RV00838-22 [Versión Televisión]** y **RA00904-22 [Versión Radio]**, se advierte lo siguiente:

- El promocional inicia con la aparición de una persona del sexo masculino, con camisa blanca y pantalón beige, y el mensaje “FRANCISCO XAVIER CANDIDATO A GOBERNADOR DE HIDALGO” quien mientras va caminando pronuncia el siguiente mensaje: *“Que el mismo disco rayado de los priistas, hoy infiltrados en Morena. No te hagan creer que no podemos a ganar. No es cierto. Es mentira. Eso dijeron de Samuel García en Nuevo León, lo ponían en un lejano cuarto lugar y hoy es Gobernador. Los mismo dijeron en Jalisco con Enrique Alfaro, y hoy Movimiento Ciudadano gobierna Jalisco. Guadalajara con*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Lemus, y Monterrey, Luis Donald Colosio. ¡Con tu voto si se puede! Canta conmigo para que tengamos un buen gobierno. Vota Movimiento Ciudadano”.

- Al cierre del promocional, aparece una imagen en fondo blanco con letras en color naranja y gris en la que se advierte la frase *FRANCISCO XAVIER EL CANTANTE GOBERNADOR*, mientras una voz femenina en *off* dice: Vota Francisco Xavier.
- Posteriormente aparece el emblema de movimiento ciudadano, marcado con una “X” sobre un fondo naranja, mientras una voz femenina en *off* dice: Vota Movimiento Ciudadano.
- El promocional RA00904-22 [Versión Radio], tiene el mismo contenido auditivo que su versión de televisión.

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por el quejoso.

III. Caso concreto

El partido político MORENA refiere que el material denunciado contiene afirmaciones falsas y dañinas que buscan confundir y engañar al electorado en contra del citado instituto político, al señalar que hay priistas infiltrados en MORENA.

Lo anterior, pues, a su decir, se hace la imputación de hechos falsos en contra del citado instituto político al utilizar la frase *“Que el mismo disco rayado de los priistas, hoy infiltrados en Morena. No te hagan creer que no podemos a ganar”*.

Lo anterior, a decir del partido Morena, se trata de una campaña de calumnias por parte de Movimiento Ciudadano, a fin de influir en el ánimo del electorado, generando confusión y restar simpatía entre la ciudadanía en el marco del proceso electoral local en curso en el Estado de Hidalgo.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, que, desde una perspectiva preliminar, **no se actualiza dicha figura jurídica**, porque no se advierte, de manera evidente o explícita, la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el estado de Hidalgo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Lo anterior, pues si bien es cierto que el material denunciado contiene la frase “*Que el mismo disco rayado de los priistas, hoy infiltrados en Morena. No te hagan creer que no podemos a ganar*” de dicha frase y de las imágenes que componen el promocional denunciado, no se desprende bajo la apariencia del buen derecho, la imputación de hechos o delitos falsos hacia persona alguna.

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

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

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que 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 humanos¹⁷

¹⁵ Ver SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-242/2022

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

¹⁷ CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁸

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

Bajo este contexto, del análisis integral y bajo la apariencia del buen derecho al promocional objeto de denuncia, este órgano colegiado considera que la expresión **“los priistas, hoy infiltrados en Morena”**, constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje en torno a la forma en que ex integrantes del Partido Revolucionario Institucional, se han incorporado al partido Morena, **sin que de dicho fragmento o de alguno de los otros que componen el spot denunciado o de las imágenes que lo integran** se aprecie, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la emisión de medidas cautelares.

Al respecto, si bien la misma puede parecer chocante o una crítica al considerar que simpatizantes de determinado partido político se han infiltrado en Morena, al analizar, en su conjunto, las frases e imágenes que conforman el material denunciado conforme a las líneas normativas y jurisdiccionales establecidas con antelación, no se advierten elementos a partir de los cuales se pueda concluir, en sede cautelar, que es necesario ordenar el retiro del spot por contenido calumnioso, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

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

¹⁸ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx>.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

Lo anterior, encuentra sustento en lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha señalado que todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, como aparentemente ocurre en el caso.

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

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 Hidalgo, 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.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en el material denunciado, constituyen frases amparadas en la libertad



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público, de ahí la **improcedencia** del dictado de medidas cautelares.

Finalmente, es importante precisar que lo antes expuesto, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

Tutela Preventiva

Por último, la solicitud de tutela preventiva, realizada por MORENA para el efecto de que, se ordene al partido denunciado, se abstenga de incorporar propaganda calumniosa en sus promocionales de radio y televisión, para el proceso electoral que se encuentra en curso en el estado de Hidalgo, es **improcedente**, por las razones y para los efectos que enseguida se explican y detallan.

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita, continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Además, las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de hechos futuros de realización incierta en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, dado que esta Comisión considera que **no está en presencia de actos posiblemente ilegales que requieran la intervención de esta autoridad, no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva** debido a que para la adopción de una medida cautelar, en esta vertiente, **la autoridad electoral ha de contar con información objetiva y suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva (temor fundado) de que las**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

conductas probablemente transgresoras de la ley, se verificará en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro actual y real, no futuro e incierto, en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso no se actualiza, debido a que no se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable y objetiva, apunten a que, en lo futuro, se cometerán actos que desde una óptica preliminar, característica de la sede cautelar, pudieran resultar ilícitos o violatorios de los principios constitucionales que forman a nuestro régimen democrático, a partir de los hechos denunciados y que han sido objeto de análisis preliminar en esta resolución.

Esto es, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización, como por ejemplo¹⁹:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior²⁰ determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Por lo anterior, es **improcedente** la solicitud de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva solicitada por el quejoso.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan** 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

¹⁹ ÍDEM

²⁰ Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 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 **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por MORENA respecto del promocional identificado como “**VIABILIDAD HIDALGO**”, con número de folio **RV00838-22 [Versión Televisión]** y **RA00904-22 [Versión Radio]** en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

SEGUNDO. Se declara improcedente la adopción de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva, en los términos y por las razones establecidas en el considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

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

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-127/2022

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/312/2022

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Quincuagésima Primera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintisiete 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

