



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA EN UN PROMOCIONAL EN TELEVISIÓN Y RADIO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022.**

Ciudad de México, a doce de agosto de dos mil veintidós.

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

**I. Denuncia.** El once de agosto del año en curso, el partido político MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó escrito de queja, mediante el cual denunció que el Partido Revolucionario Institucional presentó como material para el segundo periodo ordinario federal 2022, los promocionales identificados como “AMC RE V2” con folio RV00518-22 para televisión y “AMC RE” con folio RA00589-22 para radio, en los cuales, presuntamente, se actualizan las siguientes infracciones:

- El uso indebido de la pauta y la difusión de propaganda que presuntamente es calumniosa, ataca la moral de los ciudadanos de México, militantes y dirigentes de MORENA, y perturba el orden público dañando los derechos de la ciudadanía al acceso a la información.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro inmediato y la sustitución del material denunciado y, en tutela preventiva, con el objeto de que cesen, paren y no se continúe con la transgresión de la norma electoral en perjuicio de MORENA y de su militancia, se ordene al Partido Revolucionario Institucional y a su presidente nacional Alejandro Moreno Cárdenas, abstenerse de realizar todo acto que lo calumnie y atente contra los principios democráticos.



**II. Registro, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** Mediante proveído de once de agosto del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022**.

Asimismo, en dicho proveído se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto se integrara correctamente el expediente y se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

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

Asimismo, se instruyó la glosa del reporte de vigencia del material denunciado emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

Por último, se acordó elaborar la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares y, en su oportunidad, remitirla a esta Comisión de Quejas y Denuncias, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

## **CONSIDERANDO**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el uso indebido de la pauta, respecto de promocionales con contenido calumnioso y discriminatorio, pautados por un partido político nacional para el segundo periodo ordinario federal 2022.

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

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, MORENA denunció el presunto **uso indebido de la pauta, calumnia y uso de mensaje discriminatorio y discurso de odio** derivado del pautado de los promocionales denominados “AMC RE V2” con folio RV00518-22 para televisión y “AMC RE” RA00589-22 para radio, atribuible al Partido Revolucionario Institucional, ya que, a su juicio, las manifestaciones contenidas en el material denunciado contienen frases calumniosas, atacan la moral de los ciudadanos de México, militantes y dirigentes de MORENA, y perturban el orden público dañando los derechos de la ciudadanía al acceso a la información.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- 1. Documental pública.** Consistente en el **acta circunstanciada**, que sea instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se haga constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados.
- 2. Prueba técnica.** Consistente en el material de audio y audiovisual que se encuentra disponible en los enlaces electrónicos aportados en su escrito de queja.
- 3. Presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.

---

<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

**4. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que beneficie a su representada.

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

**1. Documental pública,** consistente en **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales identificados como “AMC RE V2” con folio RV00518-22 para televisión y “AMC RE” con folio RA00589-22 para radio, pautados por el Partido Revolucionario Institucional para el segundo periodo ordinario federal 2022.

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

**RV00518-22**



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: 11/08/2022 al 11/08/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 11/08/2022 12:15:20

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	09/06/2022	25/08/2022
2	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
3	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	05/05/2022	22/08/2022
4	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	CAMPECHE	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
5	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	COAHUILA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
6	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	COLIMA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
7	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	CHIAPAS	ORDINARIO	08/05/2022	24/08/2022
8	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	CHIHUAHUA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
9	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
10	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	DURANGO	ORDINARIO	07/06/2022	25/08/2022
11	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	GUANAJUATO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
12	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	GUERRERO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
13	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	HIDALGO	ORDINARIO	09/06/2022	25/08/2022
14	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	JALISCO	ORDINARIO	04/05/2022	25/08/2022
15	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	MEXICO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
16	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	MICHOACAN	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
17	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	MORELOS	ORDINARIO	30/04/2022	20/08/2022
18	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	NAYARIT	ORDINARIO	03/05/2022	22/08/2022
19	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	NUEVO LEON	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
20	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	OAXACA	ORDINARIO	08/06/2022	22/08/2022



**ACUERDO ACQyD-INE-149/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

21	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	PUEBLA	ORDINARIO	04/05/2022	25/08/2022
22	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	QUERETARO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
23	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	QUINTANA ROO	ORDINARIO	06/06/2022	25/08/2022
24	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
25	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	SINALOA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
26	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	SONORA	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
27	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	TABASCO	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
28	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	TAMAULIPAS	ORDINARIO	07/06/2022	25/08/2022
29	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	TLAXCALA	ORDINARIO	05/05/2022	21/08/2022
30	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	VERACRUZ	ORDINARIO	04/05/2022	25/08/2022
31	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	YUCATAN	ORDINARIO	30/04/2022	25/08/2022
32	PRI	RV00518-22	AMC RE V2	ZACATECAS	ORDINARIO	02/05/2022	25/08/2022

\*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/>

**RA00589-22**

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: 11/08/2022 al 11/08/2022

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 11/08/2022 12:16:22

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA00589-22	AMC RE	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	07/06/2022	23/08/2022
2	PRI	RA00589-22	AMC RE	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
3	PRI	RA00589-22	AMC RE	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
4	PRI	RA00589-22	AMC RE	CAMPECHE	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
5	PRI	RA00589-22	AMC RE	COAHUILA	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
6	PRI	RA00589-22	AMC RE	COLIMA	ORDINARIO	29/04/2022	25/08/2022
7	PRI	RA00589-22	AMC RE	CHIAPAS	ORDINARIO	29/04/2022	25/08/2022
8	PRI	RA00589-22	AMC RE	CHIHUAHUA	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
9	PRI	RA00589-22	AMC RE	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
10	PRI	RA00589-22	AMC RE	DURANGO	ORDINARIO	06/06/2022	23/08/2022
11	PRI	RA00589-22	AMC RE	GUANAJUATO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
12	PRI	RA00589-22	AMC RE	GUERRERO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
13	PRI	RA00589-22	AMC RE	HIDALGO	ORDINARIO	06/06/2022	23/08/2022
14	PRI	RA00589-22	AMC RE	JALISCO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
15	PRI	RA00589-22	AMC RE	MEXICO	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
16	PRI	RA00589-22	AMC RE	MICHOACAN	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
17	PRI	RA00589-22	AMC RE	MORELOS	ORDINARIO	29/04/2022	21/08/2022
18	PRI	RA00589-22	AMC RE	NAYARIT	ORDINARIO	30/04/2022	23/08/2022
19	PRI	RA00589-22	AMC RE	NUEVO LEON	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
20	PRI	RA00589-22	AMC RE	OAXACA	ORDINARIO	08/06/2022	23/08/2022
21	PRI	RA00589-22	AMC RE	PUEBLA	ORDINARIO	29/04/2022	22/08/2022
22	PRI	RA00589-22	AMC RE	QUERETARO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
23	PRI	RA00589-22	AMC RE	QUINTANA ROO	ORDINARIO	06/06/2022	25/08/2022
24	PRI	RA00589-22	AMC RE	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	29/04/2022	22/08/2022
25	PRI	RA00589-22	AMC RE	SINALOA	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
26	PRI	RA00589-22	AMC RE	SONORA	ORDINARIO	29/04/2022	22/08/2022
27	PRI	RA00589-22	AMC RE	TABASCO	ORDINARIO	29/04/2022	24/08/2022
28	PRI	RA00589-22	AMC RE	TAMAULIPAS	ORDINARIO	06/06/2022	24/08/2022
29	PRI	RA00589-22	AMC RE	TLAXCALA	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
30	PRI	RA00589-22	AMC RE	VERACRUZ	ORDINARIO	03/05/2022	25/08/2022
31	PRI	RA00589-22	AMC RE	YUCATAN	ORDINARIO	29/04/2022	23/08/2022
32	PRI	RA00589-22	AMC RE	ZACATECAS	ORDINARIO	01/05/2022	22/08/2022

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

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



## CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales “AMC RE V2” con folio RV00518-22 para televisión y “AMC RE” con folio RA00589-22 para radio, pautados por el Partido Revolucionario Institucional para el primer periodo federal ordinario 2022.
- Los promocionales se encuentran pautados para ser difundidos en las 32 entidades federativas.
- Los promocionales se encuentran pautados para ser difundidos de manera diferenciada en estas entidades durante el periodo comprendido entre el veintinueve de abril y el veinticinco de agosto del año en curso.

## TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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.

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>

---

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





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

## **CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES**

### **I. MARCO JURÍDICO.**

#### **a) Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social**

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

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

Del artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho que tienen los



partidos políticos al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

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

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

De lo anterior, se desprende que los promocionales pautados por los partidos políticos están amparados por la libertad de expresión, debiendo ajustarse a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 6; el artículo 41, base III, apartado C, de la Constitución; así como el artículo 25, fracción I, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos y 247, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, abstenerse de atacar la moral, la vida privada o derechos de terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

#### **b) 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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:

- 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.

<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)

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



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.

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

---

<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.



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.**

---

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



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

### c) 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.

---

<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

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

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

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

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

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



**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.

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

---

<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.





candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el mantenimiento de **una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.**

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericanas de derechos humanos<sup>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 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>.

---

<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.

<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**"



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.

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.

#### **d) Igualdad y no discriminación.**

El artículo 1°, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige a todas las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

En ese sentido, el párrafo quinto del citado precepto constitucional establece que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por otra parte, tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en forma coincidente establecen que todos los seres humanos tienen los mismos derechos y libertades sin distinción alguna, además, precisan que los Estados Parte deben garantizar su ejercicio, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Así, a partir de los estándares internacionales y nacionales en materia de derechos humanos, para que un acto sea discriminatorio, debe implicar una distinción, exclusión, restricción o preferencia, basada en categorías sospechosas, que tenga por objeto o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce y/o ejercicio de derechos humanos.

## II. MATERIAL DENUNCIADO.

"AMC RE V2" RV00518-22	
Imagen	Audio
	
	<p><b>Alejandro Moreno Cárdenas:</b> <i>El pueblo de México nos está escuchando.</i></p> <p><i>Porque violar la constitución es traicionar a la patria.</i></p> <p><i>Abandonar al pueblo cuando más necesita de su gobierno es traicionar a la patria.</i></p>
	<p><i>Abandonar a las mujeres, es traicionar a la patria.</i></p> <p><i>Abandonar a los periodistas y a los niños, es traicionar a la patria.</i></p> <p><i>Están moralmente derrotados.</i></p>
	<p><b>Voz en off mujer:</b> <i>PRI</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-149/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022**

**“AMC RE” RA00589-22**

**Voz mujer:** *Habla Alejandro Moreno, presidente nacional del PRI*

**Voz Alejandro Moreno Cárdenas:**

*México se encuentra desde hace cuatro años en la circunstancia más difícil de su vida.*

*A Morena les digo: ustedes son los verdaderos traidores.*

*Fueron ustedes los que rechazaron nuestra propuesta, una tarifa eléctrica gratuita para los sectores más vulnerables.*

*Los priístas sí escuchamos y atendemos el llamado del reclamo ciudadano.*

**Voz mujer:** *PRI*

De dicho promocional se advierte lo siguiente:

1. El promocional de televisión se desarrolla con la aparición de diversas imágenes en las que se observa a Alejandro Moreno pronunciando un discurso en la Cámara de Diputados en el que menciona diversas acciones que considera como actos de traición a la patria.
2. Al cierre del promocional aparece un fondo blanco con la frase 'REVOLUCIONARIOS' junto al emblema del Partido Revolucionario Institucional.
3. En el promocional de radio se identifica la voz de Alejandro Moreno, quien se escucha dirigiendo un mensaje en el que afirma que fue rechazada una propuesta de tarifa eléctrica gratuita por parte de Morena.
4. Al cierre del promocional se identifica al Partido Revolucionario Institucional como responsable del mismo.

### **III. CASO CONCRETO**



Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por MORENA, toda vez que bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido se encuentra amparado en la libertad de expresión, sin que se advierta que con su difusión, se pueda vulnerar la normativa en materia electoral, de conformidad con las siguientes consideraciones.

**a) Calumnia.**

El partido quejoso, considera que los promocionales denunciados lo calumnian, en particular, al emitir las frases: *“violar la constitución es traicionar a la patria”*, *“abandonar al pueblo cuando más necesita de su gobierno es traicionar a la patria”*, *“abandonar a las mujeres, es traicionar a la patria”*, *“abandonar a los periodistas y a los niños, es traicionar a la patria”* que se incluyen en el promocional de televisión, y la frase: *“a Morena les digo: ustedes son los verdaderos traidores”*, del promocional de radio, pues en ellas se le imputan hechos y delitos falsos ya que se hace referencia, desde su perspectiva, a que MORENA es traidor a la patria.

Señala, además, que las manifestaciones incluidas en los promocionales constituyen un discurso de odio contra MORENA, su militancia y su dirigencia, vulneran el derecho a la información verídica y fehaciente de la ciudadanía generando confusión en ella y que forman parte de una estrategia de comunicación social que no tiene como objetivo promocionar su plataforma política.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, que, desde una perspectiva preliminar, **no se actualiza la figura jurídica de calumnia**, porque no se advierte, de manera evidente o explícita, la imputación de hechos o delitos falsos pues se trata de expresiones que forman parte del debate y la opinión pública.

En principio, es de destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que, en materia electoral, las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, sin que los juicios valorativos, puedan estar sujetos a un canon de veracidad<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Ver SUP-REP-13/2021



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 representativa<sup>16</sup>.

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que para acreditar los extremos de la calumnia, se debe hacer un análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que pueda producir en los principios y valores constitucionales que hagan necesaria la adopción de las medidas cautelares, de tal suerte que, salvo que existan elementos para suponer que la afectación a un derecho o principio resulta evidente o manifiesta, la finalidad de la propaganda es informar y presentar al electorado las diferentes propuestas y puntos de vista que proponen los partidos, siendo que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>17</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>18</sup>

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

---

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

<sup>17</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>18</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.



Bajo este contexto, del análisis integral y bajo la apariencia del buen derecho a los promocionales objeto de denuncia, este órgano colegiado no advierte la imputación de hechos o delitos falsos hacia el partido o a persona alguna, siendo que su contenido, constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje a partir de las posturas partidistas que existen durante el trabajo legislativo, lo que contrario a lo que sostiene el partido quejoso, en ninguna de las expresiones o fragmentos de los promocionales se aprecia, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la adopción de medidas cautelares.

En efecto las expresiones: *“violar la constitución es traicionar a la patria”*, *“abandonar al pueblo cuando más necesita de su gobierno es traicionar a la patria”*, *“abandonar a las mujeres, es traicionar a la patria”*, *“abandonar a los periodistas y a los niños, es traicionar a la patria”* respecto del promocional de televisión y la frase *“a Morena les digo: ustedes son los verdaderos traidores”*, al analizar el contenido del promocional denunciado, están formuladas de manera genérica sin que **advierta alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades o que sea parte de una campaña sucia en su contra**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

En este sentido, conforme al criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, **las opiniones están permitidas, aunque resulten fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.**

Ahora bien, para esta Comisión, no pasa desapercibido que los temas que son abordados en el material denunciado, son hechos relacionados con la situación del país y con el quehacer legislativo, por lo que se trata de temas que son susceptibles de ser abordados en el contexto del debate público.

Ello es relevante, porque, bajo la apariencia del buen derecho, el contenido de los promocionales no puede considerarse como calumnia en contra del partido MORENA y del gobierno emanado de dicho partido, pues no se trata de la imputación de hechos o delitos falsos, sino de la opinión, crítica o contraste que





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

realiza un partido político, a partir de la situación que impera en el país sin hacer referencia, en el promocional de televisión, a partido político alguno, pues como se advierte, solo enlista una serie de acciones que se consideran como actos de traición a la patria sin atribuirlos a alguna persona o partido en particular.

Y por otra parte, en el promocional de radio, si bien el discurso se dirige de manera específica a Morena, no los llama “traidores a la patria”, sino solamente “traidores”, en relación con el rechazo de ese partido político a una propuesta legislativa relacionada con las tarifas de energía eléctrica y resalta al PRI como un partido que sí atiende el reclamo ciudadano.

Además, esta autoridad electoral nacional, desde una mirada preliminar, no encuentra que las frases o expresiones contenidas en los promocionales y que son destacadamente cuestionadas por el quejoso, constituyan calumnia, pues estas frases hacen referencia a situaciones de la vida nacional, pero, además, no puede considerarse como calumnia dado que no se está en presencia de la imputación de una conducta delictiva falsa, al tratarse de una expresión que admite varios significados y sentidos, siendo que, como lo ha sostenido la *Sala Superior*, para que se actualice la calumnia, **debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, de manera unívoca, lleven a la imputación específica dirigida a una persona de un hecho o delito falso**, como se desprende de la siguiente inserción:

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

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



**ACUERDO ACQyD-INE-149/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por lo anterior, es que se considera que, las frases *“violar la constitución es traicionar a la patria”*, *“abandonar al pueblo cuando más necesita de su gobierno es traicionar a la patria”*, *“abandonar a las mujeres, es traicionar a la patria”*, *“abandonar a los periodistas y a los niños, es traicionar a la patria”* y *“a Morena les digo: ustedes son los verdaderos traidores”*, no conllevan, necesariamente, a que esta autoridad deba ordenar que se prohíba la difusión de los promocionales.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a los spots objeto de la denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para suspender la difusión del material denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable de los promocionales, en torno a temas de interés general, sin que de las frases que integran el material denunciado, se advierta la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los mismos, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Por otra parte, el partido quejoso manifiesta que el material denunciado tiene como finalidad confundir a la ciudadanía y afectar su derecho a la información.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, no se advierten frases o elemento que implique una pretensión de confundir a la ciudadanía, o que genere ambigüedad, duda o confusión pues como ya se explicó, su contenido constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje en torno a tema de interés general.

Con base en lo anterior, desde una perspectiva preliminar, este órgano colegiado considera que el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional, incluya en los promocionales, posicionamientos o críticas en contra de otro actor político, no actualiza una evidente ilegalidad por lo que, no se cuenta con elementos para acreditar una conducta posiblemente ilegal que diera lugar al dictado de medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.



**b) Discurso de odio.**

En su escrito de queja, el partido MORENA señala que el contenido de los promocionales denunciado no tiene cobertura jurídica pues con esas manifestaciones se podrían acentuar situaciones de conflictividad social, alteración del orden público o polarización social o política y traducirse en un riesgo a la vida o integridad de su militancia y de su dirigencia.

Al respecto, en el caso que se analiza y desde una óptica cautelar, a partir del contenido del material denunciado, esta Comisión de Quejas y Denuncias no advierte que el mensaje contenga elementos o que inciten al odio o a la crispación social, en contra de algún sector de la sociedad, ni se aprecia, de manera preliminar, que tenga como base la intención de menoscabar los derechos humanos o la dignidad de las personas.

En efecto, como ya se dijo en el apartado anterior, se trata de una crítica del Partido Revolucionario Institucional con respecto a la situación del país ha sido objeto de comentarios en el contexto del debate público; de ahí que no se advierta, de manera preliminar, que el promocional objeto de estudio tenga como sustento estereotipos o prejuicios que estén dirigidos a despertar descontento entre la ciudadanía e incitar el odio hacia algún partido político en particular.

Tampoco se advierte que este tipo de expresiones forme parte de una posible estrategia partidista que tenga la intención de generar sentimientos de odio, provocar la violencia o que pueda generar o acentuar situaciones de conflictividad social, alteración del orden público o polarización social y política y traducirse en un riesgo a la vida o integridad de las personas que integran su dirigencia o forman parte de su militancia, ni se advierte, que estemos en presencia de una campaña que tenga como propósito el menoscabo de los derechos fundamentales de algún grupo de personas o integrantes de algún partido político en particular

Como se aprecia, contrario a lo afirmado por Morena, el material pautado por el Partido Revolucionario Institucional no incluye ideas y opiniones racistas, discriminatorias u hostiles, por lo que no constituye una apología del odio, incitación a la violencia, discriminación o persecución política en contra de grupos en situación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

de vulnerabilidad, ya que no tiene la intención de hacer un llamado o a tomar acciones hostiles o violentas en contra de las personas afiliadas a ese partido.

En tal virtud, en apariencia de buen derecho, se considera en sede cautelar, que el contenido de los promocionales se ubica dentro del contexto de debate político y por lo tanto, no se justifica el dictado de la medida cautelar solicitada.

### **c) Tutela preventiva.**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por las razones y para los efectos que enseguida se explican y detallan.

Desde una perspectiva preliminar, esta autoridad estima que la solicitud de dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva realizada por MORENA, versa sobre hechos de los cuales no se derivan elementos que pudieran constituir, por lo menos de manera indiciaria, la probable comisión de infracciones que hagan necesaria la adopción de una medida cautelar.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en principio, la 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, según lo establecido en la jurisprudencia 14/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

Por lo que en el presente caso, a partir de las constancias del expediente no se advierte elemento o dato que sirva de base para considerar que estemos ante la posible comisión de un acto ilícito que justifique una medida cautelar bajo esta modalidad.



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

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

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

## **ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el partido político MORENA, respecto a los promocionales “AMC RE V2” con folio RV00518-22 para televisión y “AMC RE” con folio RA00589-22 para radio, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

**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, 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 respecto del procedimiento especial



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-149/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/396/2022**

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 Novena Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el doce de agosto de dos mil veintidós, por mayoría de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, y el voto en contra 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**