



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA COAHUILA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA EN RADIO Y TELEVISIÓN, ASÍ COMO CALUMNIA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022.

Ciudad de México, a siete de octubre de dos mil veintidós.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. El tres de octubre de dos mil veintidós, se recibió queja presentada por el **Partido Revolucionario Institucional** en contra del **Partido Unidad Democrática Coahuila**, por la presunta difusión de los promocionales con folio **RV01047-22** y **RA01160-22**, titulados *UDC DINOS CORRECCIÓN* y *UDCDINOS*, respectivamente, los cuales, a juicio del denunciante, contiene elementos que actualizan calumnia en su perjuicio, así como uso indebido de la pauta, ya que, a su decir, el contenido de los spots no es de carácter genérico, sino electoral.

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

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El cuatro de octubre de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022**, asimismo, se acordó su admisión y la reserva del emplazamiento hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia de los materiales denunciados.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

- Requerir a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, respecto a la fecha de registro del Partido Revolucionario Institucional, como instituto político.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 159, párrafos 1 y 2; 247, párrafo 2; 443, párrafo, incisos a), j) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la inminente difusión en radio y televisión de **propaganda que presuntamente calumnia al Partido Revolucionario Institucional**, así como por el **supuesto uso indebido de la pauta**, atribuible al denunciado.

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.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el **Partido Revolucionario Institucional** sostiene que el **Partido Unidad Democrática Coahuila** realiza actos que pudieran constituir calumnia en su contra, así como un probable uso indebido de la pauta, con motivo de la difusión de los promocionales con folio

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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

RV01047-22 y **RA01160-22**, titulados *UDC DINOS CORRECCIÓN* y *UDCDINOS*, respectivamente, toda vez que, desde su perspectiva, es propaganda electoral con contenido que calumnia a dicho instituto político. Asimismo, denuncia un presunto uso indebido de la pauta ya que, a su juicio, el contenido de los promocionales no es genérico sino que constituye propaganda electoral.

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDOS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Documental pública.** Consistente en el Acta que resulte de la verificación y contenido de los materiales denunciados.
- b) **Documental pública.** Consistente en el informe que tenga a bien en emitir la Dirección del Secretariado y/o la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto respecto de la fecha de registro como partido político del Revolucionario Institucional, a efecto de que haya claridad en la edad o temporalidad de vida de su representado.
- c) **Instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a los intereses del denunciante.
- d) **Presuncional en su doble aspecto legal y humana.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca a los legítimos intereses del denunciante, en tanto entidad de interés público.

RECABADOS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

- 1. **Acta circunstanciada**, y su anexo, instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.
- 2. **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE**, obtenido del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	UDC	RA01160-22	UDCDINOS	COAHUILA	ORDINARIO	07/10/2022	13/10/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	Última transmisión
1	UDC	RV01047-22	UDC DINOS CORRECCIÓN	COAHUILA	ORDINARIO	07/10/2022	13/10/2022

3. Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/03164/2022, firmado por la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, por medio del cual, adjunta certificación expedida por la Directora del Secretariado del Instituto Nacional Electoral, en la que informó que el Partido Revolucionario Institucional obtuvo su registro como partido político nacional el treinta de marzo de mil novecientos cuarenta y seis.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se advierten los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- ❖ Los promocionales con folio **RV01047-22** y **RA01160-22**, titulados **UDC DINOS CORRECCIÓN** y **UDCDINOS**, respectivamente, se encuentran pautados por el **Partido Unidad Democrática Coahuila**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes al **periodo ordinario** de **Coahuila**.
- ❖ La difusión de los spots con folio **RV01047-22** y **RA01160-22**, titulados **UDC DINOS CORRECCIÓN** y **UDCDINOS**, respectivamente, en la pauta **ordinaria de Coahuila**, inició el **siete de octubre de dos mil veintidós** y **concluirá el trece siguiente**, conforme a lo especificado en los cuadros que anteceden.
- ❖ A la fecha, en el estado de **Coahuila** no se desarrolla proceso electoral alguno, cuyo próximo proceso local iniciará el uno de enero de dos mil veintitrés.²
- ❖ El Partido Revolucionario Institucional obtuvo su registro como partido político nacional el treinta de marzo de mil novecientos cuarenta y seis.

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:

² Calendario —electoral— 2023. Disponible en: <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2022/06/Calendario-Electoral-2023-V2.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

a) Apariencia del buen derecho. La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.

b) Peligro en la demora. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

c) La irreparabilidad de la afectación.

d) La idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

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

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

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

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 aparición 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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.**³

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. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

MATERIALES DENUNCIADOS

A. RADIO

“UDCDINOS”, con folio RA01160-22 Audio
<p>Voz femenina en off: Mensaje de Lenin Pérez</p> <p>Voz masculina: Coahuila es tierra de dinosaurios, pero hay una especie que no se ha extinguido, un auténtico depredador que ha lastimado a nuestras familias por cien años.</p> <p>Voz masculina: Muy pronto pondremos acabar con esta plaga que ya solo vive en Coahuila e iniciar la construcción con rumbo del Estado que todos queremos.</p> <p>Voz masculina: ¡Súmate a la alternancia!</p> <p>Voz masculina: No hay PRI que dure cien años, ni coahuilenses que los aguanten.</p> <p>Voz femenina en off: Unidad Democrática de Coahuila.</p>

B. TELEVISIÓN

Televisión	
“UDC DINOS CORRECCION” identificado con la clave RV01047-22	
Imágenes representativas	
	

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Televisión
“UDC DINOS CORRECCION” identificado con la clave RV01047-22

<p>pero hay una especie que no se ha extinguido</p>	<p>un auténtico depredador</p>
<p>que ha lastimado a nuestras familias</p>	<p>por cien años.</p>
<p>Muy pronto podremos acabar</p>	<p>con esta plaga</p>
<p>que ya solo vive en Coahuila</p>	<p>e iniciar la construcción con rumbo</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Televisión "UDC DINOS CORRECCION" identificado con la clave RV01047-22



Contenido representativo

Voz femenina: Mensaje de Lenin Pérez

Voz Masculina: Coahuila es tierra de dinosaurios, pero hay una especie que no se ha extinguido un auténtico depredador que ha lastimado a nuestras familias por cien años.

Voz Masculina: Muy pronto pondremos acabar con esta plaga que ya solo vive en Coahuila e iniciar la construcción con rumbo del Estado que todos queremos.

Voz Masculina: ¡Súmame a la alternancia!

Voz Masculina: No hay PRI que dure cien años, ni coahuilenses que los aguanten.

Voz femenina en off: Unidad Democrática de Coahuila.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Cabe precisar, que el promocional de televisión, guarda identidad con el audio del material para radio.

- Ahora bien, ambos promocionales de televisión con duración de 30 segundos, contiene en audio diversas voces, una voz femenina manifiesta **Mensaje de Lenin Pérez**, cuya imagen de esta persona aparece con un cintillo que lo identifica como **Lenin Pérez Presidente de UDC** y quien enuncia las frases que integran dicho material, como ha sido descrito previamente, en el que se alude a la postura del emisor del mensaje respecto a que, según su dicho, **Coahuila es tierra de dinosaurios, pero hay una especie que no se ha extinguido un auténtico depredador que ha lastimado a nuestras familias por cien años.**
- De ahí, las afirmaciones: **Muy pronto pondremos acabar con esta plaga que ya solo vive en Coahuila e iniciar la construcción con rumbo del Estado que todos queremos**, concluyendo esa idea con la manifestación **¡Súmate a la alternancia!** y la frase **No hay PRI que dure cien años, ni coahuilenses que los aguanten.**
- Asimismo, durante el desarrollo del material denunciado en su versión de televisión, existe una serie de imágenes alusivas a dinosaurios, así como al emblema del Partido Revolucionario Institucional, cuya imagen se muestra difuminada, como se aprecia a continuación:



Expuesto lo anterior, se procede al análisis del caso concreto, en dos apartados, conforme a lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

APARTADO A. PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA,

I. Marco jurídico

a) 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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

[...]

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

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

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

(...)

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:

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

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

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

[Énfasis añadido]

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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

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

b) Propaganda política y electoral

La legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior ha determinado que la **propaganda política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas.

Por otro lado, la **propaganda electoral**, consiste en 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, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al respecto, la jurisprudencia **37/2010**, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

“PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.”

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de **la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen]** o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior, ha concluido que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las intercampañas.

En este sentido, se puede decir que la **propaganda política no tiene una temporalidad específica**, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

II. Caso concreto

Esta Comisión de Quejas, considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que su contenido es de naturaleza política y genérica y, consecuentemente, su difusión es válida en todo tiempo, esto es, fuera de proceso electoral alguno.

En efecto, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que éste versa sobre la postura crítica que hace un partido político local sobre lo que, a su juicio, representa el Partido Revolucionario Institucional en el estado de Coahuila, esencialmente, en lo referente al tiempo en que ha gobernado en esa entidad federativa y en general.

Esto es, aparentemente, se trata de propaganda de naturaleza política y de índole genérica, porque versa sobre la postura crítica que emite un partido político local sobre la permanencia del Partido Revolucionario Institucional en el contexto político.

Esta conclusión preliminar tiene soporte en el marco jurídico establecido previamente y, especialmente, en los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *mutatis mutandi*, con relación a temas de etapa de intercampañas, en el que los partidos políticos tienen respaldo jurídico para difundir una amplia variedad de ideas, **acciones, críticas y propuestas que permitan o**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación, como sucede en el presente caso en el que un partido político cuestiona, critica y pone de manifiesto su punto de vista acerca de la existencia y tiempo en la que, según su dicho, ha permanecido el Partido Revolucionario Institucional en Coahuila.

Esto es, en el caso se está en presencia de propaganda política y, consecuentemente, válida, porque el contenido y mensaje del material denunciado puede encuadrar dentro de las categorías permitidas para esta fase; esto es:

- Se refiere a cuestiones de interés general y con carácter informativo como lo son los temas del sistema de partidos políticos, y la alternancia política en la entidad, con la frase **¡Súmate a la alternancia!**
- No se hace uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a partidos políticos, candidatos y plataforma electoral del instituto político emisor.
- Se hace alusión genérica a una probable alternancia política en la entidad. Lo anterior, con las frases: **Muy pronto pondremos acabar con esta plaga que ya solo vive en Coahuila e iniciar la construcción con rumbo del Estado que todos queremos y ¡Súmate a la alternancia!**

Es decir, se trata de mensajes dirigidos a crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas e incluso propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, **sin que en momento alguno se solicite el voto en favor o en contra de determinada fuerza política o candidatura.**

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el partido emisor, sobre una percepción u opinión crítica o, en su caso, un tema genérico, como es la antigüedad o permanencia política del Partido Revolucionario Institucional en Coahuila. Lo anterior, al referir la frase: **Coahuila es tierra de dinosaurios, pero hay una especie que no se ha extinguido un auténtico depredador que ha lastimado a nuestras familias por cien años.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

En consecuencia, si en los spots se da a conocer la posición de un partido político local respecto de temas relacionados con el sistema de partidos, democracia o alternancia política, en principio, estos son de naturaleza política y, consecuentemente, válidos.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el SUP-REP-34/2017 determinó que la alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.

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

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que el promocional y, concretamente, las frases y elementos que lo componen **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en la citada entidad, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

Conforme a lo anterior, es evidente que en la propaganda política, los partidos plasmen su ideología y expongan críticas respecto a los diversos temas de interés general, como en el caso lo es la situación que, desde la perspectiva del emisor del mensaje, se vive en el citado estado; crítica que enriquece el debate político en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, como la situación que actualmente viven los diversos sectores, como lo es, en el caso particular, el turístico.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Finalmente, debe destacarse que, en los precedentes SUP-REP-81/2018 y SUP-REP-19/2018, la Sala Superior sostuvo que las referencias a otros partidos políticos mediante una crítica severa se encuentran amparadas por la libertad de expresión. Lo anterior, siempre y cuando en los promocionales no existan elementos que de forma explícita e inequívoca hagan un llamado a votar en contra de otro partido político que desvirtúe el carácter genérico de la propaganda, lo que en el caso concreto no acontece.

En tal virtud, el planteamiento del quejoso en el sentido de que el contenido denunciado pudiera tener algún impacto en el próximo proceso electoral local a celebrarse en Coahuila, desde una perspectiva preliminar, carece de sustento.

En efecto, desde una óptica preliminar, se considera que el promocional denunciado y, concretamente, las frases y elementos que lo componen son de naturaleza política y de índole genérica, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, como pudiera ser la alternancia política, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

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

APARTADO B. PRESUNTA CALUMNIA

I. Marco jurídico

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁴.

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 - electoral⁵, 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)**⁶, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁷.

⁴ 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

⁵ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

⁶ 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.

⁷ 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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

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

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión⁸.

⁸ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Ahora bien, tratándose de determinar la procedencia o no de medidas cautelares, el análisis a realizar difiere del que debe hacerse cuando se estudie el fondo del asunto. En este sentido, la suspensión temporal de propaganda **resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia del buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.**

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos 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.⁹

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 fondo¹⁰.

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

⁹ 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.

¹⁰ 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

De igual forma, es preciso tener en cuenta que 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”**.¹¹

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**

¹¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

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.**

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 humanos¹² han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**¹³

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 lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la

¹² 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.

¹³ 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹⁴.

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 expuestos 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

¹⁴ 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

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

realiza, el impacto o magnitud de esas actividades, la temporalidad, la vinculación con las circunstancias que le dan proyección pública, el contexto, así como la proporcionalidad de la medida.

II. Caso concreto

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** la adopción de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, las frases contenidas en el promocional no constituyen calumnia en contra del **Partido Revolucionario Institucional**, conforme se argumenta a continuación.

En primer lugar, cabe referir que ha sido criterio reiterado de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo atinente al debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

En este sentido, 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 se debe ejercer bajo los límites constitucionales como es la calumnia, entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral.**

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018¹⁵, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación establece 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.

¹⁵ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en el proceso electoral, se compone de los siguientes elementos: a) Objetivo: Imputación de hechos o delitos falsos; y, b) Subjetivo: A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

...

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 la ciudadanía a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidaturas.

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 el caso, desde un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al contenido del promocional objeto de estudio, este órgano colegiado considera que las frases e imágenes contenidas y particularmente aquella relativa a **“un auténtico depredador que ha lastimado a nuestras familias por cien años”**, está amparada en la libertad de expresión, dado que, desde una perspectiva preliminar, no constituye la imputación de un delito o hecho falso contra del Partido Revolucionario Institucional.

En efecto, respecto de la frase en comentario, según el dicho del emisor del mensaje, la cual está directamente relacionada con aquella que la precede: **Coahuila es tierra de dinosaurios, pero hay una especie que no se ha extinguido**, debe señalarse que, desde una perspectiva preliminar, este órgano colegiado considera que no se actualizan los elementos **objetivo** y **subjetivo** constitutivos de calumnia, con impacto en un proceso electoral.

Lo anterior, dado que, en principio, **actualmente no se desarrolla un proceso electoral local en Coahuila**, y, en segundo, porque las expresiones y señalamientos que se hacen en los promocionales denunciados, no imputan hechos o delitos falsos al Partido Revolucionario Institucional, sino que **se trata de la crítica, perspectiva o señalamiento que realiza el emisor del mensaje, respecto a dicho instituto político, sin que alguna de esas frases, desde una óptica preliminar pueda ser considerada como la imputación de un delito o un hecho falso.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho, se aprecia que dichas aseveraciones constituyen la opinión crítica o percepción del responsable del material, en torno al Partido Revolucionario Institucional, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos específicos o la comisión de delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los promocionales bajo estudio.

Ahora bien, el quejoso señala que el promocional denunciado refiere que el Partido Revolucionario Institucional ha gobernado durante cien años, lo que, a su decir, es una manifestación totalmente falsa, ya que, según su dicho, el partido político en cita se registró en enero de mil novecientos cuarenta y seis, por lo que, a la fecha, cuenta con setenta y seis años de vida y no cien años como se refiere en el promocional.

Al respecto, desde una óptica preliminar, se considera que la expresión en análisis, en modo alguno podría constituir un contenido calumnioso y, particularmente un hecho falso, ya que, probablemente es impreciso el dato o señalamiento del número de anualidades del partido denunciante, dada la antigüedad del Partido Revolucionario Institucional en el sistema de partidos, sin embargo, esa imprecisión, por sí, en sede cautelar, no se advierte pueda considerarse como un hecho falso.

Lo anterior, se encuentra estrechamente relacionado con la frase: **No hay PRI que dure cien años ni coahuilenses que los aguanten**, que, a juicio del denunciante, hace referencia al refrán **no hay MAL que dure cien años utilizado cuando existe la necesidad de consolar a quien padece una desgracia, con la esperanza de que no es duradero**.

Al respecto, como se indicó, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte que la imprecisión en el número de años que han transcurrido desde la fecha en que el Partido Revolucionario Institucional se registró como instituto político hasta el momento, por sí misma pueda ser considerado como un hecho falso.

Máxime que, como lo señala el propio denunciante, el emisor pretende aludir dicha circunstancia al refrán **no hay mal que dure cien años**, lo que, en sede cautelar, se considera una probable táctica del emisor del mensaje para dar continuidad o identidad al contenido del mensaje.

Esto es, desde una óptica preliminar, se considera que se trata de la opinión crítica o percepción del responsable del material, en torno al Partido Revolucionario Institucional, las cuales trata de exponer a través del uso de imágenes, refranes o



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

referencias (dinosaurios), sin que ello se traduzca en la imputación de hechos específicos.

Por tanto, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que el discurso pronunciado por el **Partido Unidad Democrática Coahuila**, sean absolutamente falsas, sin que se advierta la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso a dicho instituto político, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.

Derivado de lo expuesto, se puede concluir, bajo la apariencia del buen derecho que, en los promocionales antes precisados, se expone la visión o el posicionamiento del **Partido Unidad Democrática Coahuila**, por lo que, desde una perspectiva preliminar, los contenidos de mérito **no constituyen un mensaje calumnioso**, sino la postura de un partido político, que se encuentra en el contexto del debate público.

Criterio similar sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo **ACQyD-INE-164/2022**, dictado el siete de septiembre de dos mil veintidós, en el procedimiento especial sancionador **UT/SCG/PE/MORENA/CG/429/2022**.

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

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-169/2022

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/446/2022

ACUERDO

PRIMERO. Es improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el **Partido Revolucionario Institucional**, respecto al **presunto uso indebido de la pauta**, con motivo de la difusión de los promocionales pautados por el **Partido Unidad Democrática Coahuila**, con folio **RV01047-22** y **RA01160-22**, titulados *UDC DINOS CORRECCIÓN* y *UDCDINOS*, respectivamente, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el **Apartado A** del considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. Es improcedente la adopción de medida cautelar solicitada por el **Partido Revolucionario Institucional**, respecto a la **supuesta calumnia** denunciada, con motivo de la difusión de los promocionales pautados por el **Partido Unidad Democrática Coahuila**, con folio **RV01047-22** y **RA01160-22**, titulados *UDC DINOS CORRECCIÓN* y *UDCDINOS*, respectivamente, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el **Apartado B** del considerando **CUARTO**.

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 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 Sexagésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, y de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión.

**CONSEJERA ELECTORAL Y PRESIDENTA DE LA
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA