

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, ATRIBUIBLE AL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022.**

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

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

**I. Denuncia.** El veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, MORENA presentó escrito por el que denunció al Partido Revolucionario Institucional, en esencia por **la presunta realización de actos anticipados de precampaña y campaña, uso indebido de recursos públicos con fines de promoción personalizada y uso indebido de la pauta**, derivado de:

- La celebración del evento denominado *“Diálogos por México”*, realizado por el Partido Revolucionario Institucional, los días diecisiete y dieciocho de octubre de dos mil veintidós, en la Ciudad de México, en el cual, según su dicho participaron el dirigente nacional del aludido partido político, así como diversos servidores públicos, federales y locales, postulados por ese instituto político, en el que hicieron manifestaciones en relación a la elección federal a celebrarse en 2024.
- La difusión de dicho evento en redes sociales y páginas de internet señaladas en la queja en las que, según el dicho del denunciante se hace alusión a frases como *“Diálogos X México”*, *“Construimos México y lo volveremos a hacer”*, *“Siempre leales a México”* y *“México por delante”*, entre otras.
- La presunta difusión del promocional denominado **“PRI DXM”**, con número de folio *“RV01076-22”* [versión televisión], *“RA01215-22”* [versión radio].

Además, denunció al Partido Revolucionario Institucional, por la supuesta culpa *in vigilando*, derivada del accionar de las personas servidoras públicas ya identificadas.

Por tal motivo, solicitó el dictado de **medidas cautelares** a efecto de que, entre otras cuestiones, *SE ORDENE LA SUSPENSIÓN DE TODAS Y CADA UNA DE LAS PUBLICACIONES DENUNCIADAS*, así como se *SUSPENDA LA DIFUSIÓN DEL SPOT INTITULADO “PRI DXM”, bajo el folio RV01076-22, para la versión en*

*televisión y RA01215-22 para su versión en radio.*

**II. Registro de queja, reserva de admisión y de emplazamiento, y diligencias preliminares.** En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**. Asimismo, se reservó lo correspondiente a la admisión y los emplazamientos respectivos hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Además, entre otras diligencias, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia del promocional en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido; además, se ordenó la glosa del reporte de vigencia del citado promocional.

**III. Admisión de la queja únicamente respecto al uso indebido de la pauta y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares.** En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, únicamente respecto de los hechos vinculados con la difusión del promocional **PRI DXM** [en sus dos versiones], continuando la reserva de admisión de los hechos vinculados con el evento realizado el pasado diecisiete y dieciocho de octubre y su difusión en redes, en tanto no se tuvieran todos los elementos para tal efecto, así como del emplazamiento de ley.

Además, se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

## **C O N S I D E R A N D O**

**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 A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el supuesto **uso indebido de la pauta**, derivado de

la difusión de un promocional de televisión y radio, pautado por el Partido Revolucionario Institucional.

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 adelantó, **MORENA** denunció al **Partido Revolucionario Institucional**, por la presunta comisión de **uso indebido de la pauta** por la probable comisión de **actos anticipados de precampaña y campaña**, derivado de la difusión del promocional denominado "**PRI DXM**", identificado con los números de folio **RV01076-22** [televisión] y **RA01215-22** [radio].

### **PRUEBAS**

#### **OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- 1. La presuncional**, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.
- 2. La instrumental de actuaciones.**

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

- 1. Documental pública**, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.
- 2. Documental pública, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

---

<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>

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

**Promocional PRI DXM, de folio RV01076-22 [Televisión]**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RV01076-22	PRI DXM	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
2	PRI	RV01076-22	PRI DXM	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
3	PRI	RV01076-22	PRI DXM	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022
4	PRI	RV01076-22	PRI DXM	CAMPECHE	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
5	PRI	RV01076-22	PRI DXM	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
6	PRI	RV01076-22	PRI DXM	COLIMA	ORDINARIO	29/10/2022	02/11/2022
7	PRI	RV01076-22	PRI DXM	CHIAPAS	ORDINARIO	31/10/2022	02/11/2022
8	PRI	RV01076-22	PRI DXM	CHIHUAHUA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
9	PRI	RV01076-22	PRI DXM	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
10	PRI	RV01076-22	PRI DXM	DURANGO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
11	PRI	RV01076-22	PRI DXM	GUANAJUATO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
12	PRI	RV01076-22	PRI DXM	GUERRERO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
13	PRI	RV01076-22	PRI DXM	HIDALGO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
14	PRI	RV01076-22	PRI DXM	JALISCO	ORDINARIO	01/11/2022	03/11/2022
15	PRI	RV01076-22	PRI DXM	MEXICO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
16	PRI	RV01076-22	PRI DXM	MICHOACAN	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
17	PRI	RV01076-22	PRI DXM	MORELOS	ORDINARIO	29/10/2022	02/11/2022
18	PRI	RV01076-22	PRI DXM	NAYARIT	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022
19	PRI	RV01076-22	PRI DXM	NUEVO LEON	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
20	PRI	RV01076-22	PRI DXM	OAXACA	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
21	PRI	RV01076-22	PRI DXM	PUEBLA	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022
22	PRI	RV01076-22	PRI DXM	QUERETARO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
23	PRI	RV01076-22	PRI DXM	QUINTANA ROO	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
24	PRI	RV01076-22	PRI DXM	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022
25	PRI	RV01076-22	PRI DXM	SINALOA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
26	PRI	RV01076-22	PRI DXM	SONORA	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022
27	PRI	RV01076-22	PRI DXM	TABASCO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
28	PRI	RV01076-22	PRI DXM	TAMAULIPAS	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
29	PRI	RV01076-22	PRI DXM	VERACRUZ	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
30	PRI	RV01076-22	PRI DXM	YUCATAN	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
31	PRI	RV01076-22	PRI DXM	ZACATECAS	ORDINARIO	31/10/2022	03/11/2022

**Promocional PRI DXM, de folio RA01215-22 [Radio]**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRI	RA01215-22	PRI DXM	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
2	PRI	RA01215-22	PRI DXM	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
3	PRI	RA01215-22	PRI DXM	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	28/10/2022	29/10/2022
4	PRI	RA01215-22	PRI DXM	CAMPECHE	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
5	PRI	RA01215-22	PRI DXM	COAHUILA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
6	PRI	RA01215-22	PRI DXM	COLIMA	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
7	PRI	RA01215-22	PRI DXM	CHIHUAHUA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
8	PRI	RA01215-22	PRI DXM	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
9	PRI	RA01215-22	PRI DXM	DURANGO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
10	PRI	RA01215-22	PRI DXM	GUANAJUATO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
11	PRI	RA01215-22	PRI DXM	GUERRERO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
12	PRI	RA01215-22	PRI DXM	HIDALGO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
13	PRI	RA01215-22	PRI DXM	JALISCO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
14	PRI	RA01215-22	PRI DXM	MEXICO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
15	PRI	RA01215-22	PRI DXM	MICHOACAN	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
16	PRI	RA01215-22	PRI DXM	MORELOS	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
17	PRI	RA01215-22	PRI DXM	NAYARIT	ORDINARIO	28/10/2022	29/10/2022
18	PRI	RA01215-22	PRI DXM	NUEVO LEON	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
19	PRI	RA01215-22	PRI DXM	OAXACA	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
20	PRI	RA01215-22	PRI DXM	PUEBLA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
21	PRI	RA01215-22	PRI DXM	QUERETARO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
22	PRI	RA01215-22	PRI DXM	QUINTANA ROO	ORDINARIO	29/10/2022	03/11/2022
23	PRI	RA01215-22	PRI DXM	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
24	PRI	RA01215-22	PRI DXM	SINALOA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
25	PRI	RA01215-22	PRI DXM	SONORA	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
26	PRI	RA01215-22	PRI DXM	TABASCO	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
27	PRI	RA01215-22	PRI DXM	TAMAULIPAS	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
28	PRI	RA01215-22	PRI DXM	TLAXCALA	ORDINARIO	28/10/2022	29/10/2022
29	PRI	RA01215-22	PRI DXM	VERACRUZ	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
30	PRI	RA01215-22	PRI DXM	YUCATAN	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022
31	PRI	RA01215-22	PRI DXM	ZACATECAS	ORDINARIO	28/10/2022	03/11/2022

Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.<sup>2</sup>

### CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Es un hecho público y notorio que se llevará a cabo el Proceso Electoral Federal 2023-2024, para elegir diversos cargos de elección popular, entre ellos, a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal.
- El promocional “**PRI DXM**”, identificado con los números de folio **RV01076-22** [televisión] y **RA01215-22** [radio], fue pautado por el **Partido Revolucionario Institucional**, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, para su difusión en las pautas correspondientes al **periodo ordinario**.

<sup>2</sup> SUP-REP-183/2016

- La difusión del televisivo **inicia su difusión** entre los días veintiocho de octubre y uno de noviembre del año que cursa, y **concluye**, para tres estados, el dos de noviembre de dos mil veintidós, y para las demás entidades, el tres de noviembre del presente año.
- Por su parte, la versión radial **inicia su vigencia** el veintiocho y veintinueve de octubre de dos mil veintidós y **concluirá** el veintinueve de octubre para tres entidades del país y, el tres de noviembre de este año para el resto de los estados de la República donde fue pautado.

### **TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES**

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

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

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

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

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

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>3</sup>

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

## **CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

### **I. MARCO JURÍDICO**

A partir de los hechos denunciados y de las infracciones electorales denunciadas por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

#### **✚ Uso de la Pauta**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

---

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



**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

Para llevar a cabo las encomiendas mencionadas, acorde a la Base III, Apartado A, inciso g), del invocado precepto constitucional, los partidos políticos tienen el derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, como parte de sus prerrogativas.

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 y dentro de éstos, las distintas etapas.

Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito, se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, los partidos políticos están constreñidos a emplear tiempos que el Estado a través del Instituto Nacional Electoral les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Lo anterior, a efecto de no desnaturalizar el modelo de comunicación política, el cual busca que todos los partidos accedan a los tiempos en radio y televisión en condiciones de equidad, con el objeto de mostrarse frente a la ciudadanía, dentro de los procesos electorales como fuera de ellos.

Al respecto, la Sala Superior<sup>4</sup> ha determinado que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral.

---

<sup>4</sup> Al resolver entre otros los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-18/2016, SUP-REP-31/2016, SUP-REP-4/2019 y SUP-REP-42/2021.

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

- La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país e incrementar el número de sus afiliados.
- La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de quienes ostentan las candidaturas, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En ese sentido, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

Lo anterior es así, porque la difusión de propaganda electoral o proselitista sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales,

Por ello, la Sala Superior ha sostenido que **en periodos ordinarios, la prerrogativa cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político** –sea declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas públicas-, tal como lo mandata el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.<sup>5</sup>

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Véase SUP-REP-18/2016

<sup>6</sup> Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a los ciudadanos a formar parte del mismo, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

En cambio, la propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

#### **Actos anticipados de precampaña y/o campaña**

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las campañas electorales y prohíbe de manera expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

##### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

###### **Artículo 41.-**

...

*IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.*

*La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.*

...

##### **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

###### **Artículo 3.**

*1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:*

***a) Actos Anticipados de Campaña:** Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;*

***b) Actos Anticipados de Precampaña:** Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;*

...

###### **Artículo 242.**

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

*1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.*

*2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.*

**Artículo 445.**

*1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:*

*a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;*

...

Como se advierte de la legislación transcrita, la Constitución General de la República establece la duración de los periodos de campaña para los diferentes cargos de elección de carácter federal.

De igual manera, en la ley de la materia general se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de los ciudadanos, a favor o en contra de un candidato o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:<sup>7</sup>

a. **Un elemento personal:** que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos o candidatos;

b. **Un elemento temporal:** que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos y previamente al registro constitucional de candidatos;

---

<sup>7</sup> SUP-REP-701/2022

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

c. **Un elemento subjetivo:** que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o promover a un candidato o candidata para obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en la Jurisprudencia 4/2018 de rubro y texto siguientes, estableció:

***ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).***- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publique una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.

La Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones **no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.**

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

- i) Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma unívoca o inequívoca, y
- ii) Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta opción política o en contra de otra, no se debe estar a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto.

#### **✚ Aparición de dirigentes partidistas en propaganda político-electoral**

En primer lugar, debe dejarse sentado que la normativa constitucional y legal atinente a la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión, **no establecen prohibición alguna** para que los dirigentes de los partidos políticos aparezcan en ese tipo de propaganda.

En este sentido, en principio, es dable afirmar que los partidos políticos son libres de configurar y elaborar su propaganda político-electoral –incluida la de radio y televisión- de la forma que más convenga a sus intereses y estrategia política, siempre que se ajusten a los límites y restricciones que la normativa establece para cada etapa.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-170/2015, sostuvo que en el artículo 41 de la Constitución General, se otorga a los partidos políticos la naturaleza de entidades de interés público, con la correlativa obligación para el Estado de asegurar las condiciones para su desarrollo, así como de propiciar y suministrar el mínimo de elementos que requieran en su acción en el ámbito de sus **actividades ordinarias** y durante los procesos electorales.

En tal virtud, **no es posible desprender alguna prohibición para que los institutos políticos empleen en su propaganda político-electoral, la imagen de sus Presidentes como parte de su estrategia propagandística, a fin de posicionarse entre la ciudadanía, la militancia y el electorado.**

Así, en principio, no hay limitación para que los partidos políticos puedan involucrar en su propaganda a sus directivos y miembros, siempre y cuando respeten las restricciones que el propio ordenamiento jurídico les impone, ya que una propaganda, en principio lícita, pudiera perder ese carácter si llegara a involucrar elementos encaminados precisamente a evadir las restricciones previstas para su difusión.

La misma situación opera respecto de los integrantes de los partidos políticos, ya que deben ajustar su actuar a las condiciones previstas, a fin de evitar que, con su conducta, pudieran actualizar prohibiciones respecto a la difusión de propaganda y/o alguna de diversa naturaleza como podría ser la relacionada con la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, por citar un ejemplo.<sup>8</sup>

Por tanto, de acuerdo con el marco constitucional y legal precisado y los criterios sostenidos por nuestro máximo tribunal en la materia, en principio, la sola aparición de la imagen de un dirigente de un partido político en promocionales y propaganda **no es razón suficiente para concluir que existe una afectación real y objetiva al principio de equidad en la contienda electoral.**

Lo anterior, en el entendido que la aparición de dirigentes partidistas en los tiempos de radio y televisión otorgados al partido, puede actualizar un supuesto de uso indebido de la prerrogativa del partido, cuando se acredite un posicionamiento indebido de personas o dirigentes, atendiendo a las circunstancias particulares que rodean al caso y a la etapa del proceso electoral en que se difundan.

Al respecto, la referida Sala Superior ha establecido que, a fin de evitar supuestos de abuso de derecho, fraude a la ley u otras conductas ilícitas y considerando la naturaleza preventiva de las medidas cautelares, se deben analizar los promocionales de radio y televisión a partir de elementos tales como: la centralidad del sujeto, la direccionalidad del discurso y la coherencia narrativa del promocional denunciado.<sup>9</sup>

Siendo que la misma Sala Superior explicó el contenido y alcance de dicho parámetro de revisión, en los términos siguientes:

**a) Centralidad del sujeto.** La centralidad del sujeto se refiere al protagonismo del sujeto denunciado frente al conjunto de los elementos visuales, auditivos y textuales, de forma tal que si del análisis integral se advierte una exposición preponderante de la imagen o la voz (o ambas) de una persona, aunados a elementos narrativos como alusiones personales o mensaje en primera persona se puede concluir que existe un posicionamiento personalizado del mensaje.

**b) Direccionalidad del discurso.** La direccionalidad del discurso se relaciona con la probable intención o el objetivo del mensaje, esto es, el análisis probabilístico de su finalidad, considerando tanto la centralidad del sujeto como

---

<sup>8</sup> Este criterio también es recogido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, en la sentencia dictada dentro del expediente SRE-PSC-276/2015.

<sup>9</sup> Criterio contenido, entre otras, en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y acumulado.

aquellos elementos que permiten identificar un destinatario o la alusión a un momento futuro al que se dirige el mensaje.

**c) Coherencia narrativa.** La coherencia narrativa del promocional se relaciona con el análisis contextual y en conjunto de los elementos del promocional que generan mayor o menor convicción sobre un juicio de probabilidad preliminar y preventivo, lo que supone que si se advierte la centralidad del sujeto denunciado y la direccionalidad del discurso respecto de un proceso electoral, se debe valorar si de la narrativa del promocional (analizando sus elementos visuales, auditivos, textuales y contextuales) existen elementos que desvirtúan o confirman el juicio de probabilidad de un riesgo o el peligro en la demora en la adopción de una medida cautelar que a su vez justifique su necesidad para prevenir o suspender una conducta que afecta principios o valores protegidos constitucional y legalmente.

**II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO**

El contenido del promocional, en ambas versiones, es el siguiente:

“PRI DXM” RV01076-22 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p><b>Voz en off hombre:</b>                      En el PRI estamos abriendo el debate nacional, llamando a la reconciliación para sacar al país de sus tiempos más difíciles.</p> <p><b>Voz Alejandro Moreno:</b>                      El PRI marcha unido con la frente en alto e izando el estandarte aliancista que pondrá fin al peor gobierno de todos los tiempos.</p>



**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

<b>“PRI DXM” RV01076-22 [versión televisión]</b>	
<b>Imágenes representativas</b>	<b>Audio</b>
	<p>El verdadero partido de México es el Partido Revolucionario Institucional.</p> <p>Nosotros construimos este país.</p> <p>¡Qué viva el PRI!</p> <p><b>Voz en off mujer:</b> PRI</p>

<b>“PRI DXM” RA01215-22 [versión radio]</b>
<p><b>Voz en off hombre:</b> En el PRI estamos abriendo el debate nacional, llamando a la reconciliación para sacar al país de sus tiempos más difíciles.</p> <p><b>Voz en off mujer:</b> Habla Alejandro Moreno, Presidente Nacional del PRI.</p> <p><b>Voz Alejandro Moreno:</b> El PRI marcha unido con la frente en alto e izando el estandarte aliancista que pondrá fin al peor gobierno de todos los tiempos. El verdadero partido de México es el Partido Revolucionario Institucional. Nosotros construimos este país.</p> <p><b>Voz en off mujer:</b> PRI</p>

En este sentido, de dichos materiales se advierte lo siguiente:

- ✓ El contenido de los promocionales denominados “PRI DXM” en radio y televisión en lo esencial, son coincidentes en su contenido auditivo;
- ✓ En ambos se identifica al Partido Revolucionario Institucional, como el emisor del mensaje;
- ✓ El promocional de televisión, inicia con una secuencia de imágenes presentando un escenario con elementos que identifican al partido emisor del mensaje, así como la leyenda “Diálogos por México”, para después mostrar un auditorio aparentemente lleno de personas;
- ✓ Posteriormente, se escucha a Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, pronunciar un discurso, al momento que inicia otra secuencia de imágenes, en las que se ve a éste tomándose fotos con mujeres, al parecer militantes del partido, además de que se enfoca a distintas personas, entre ellas a mujeres, aparentemente, integrantes de dicho ente político, quienes se muestran atentos al mensaje del orador;
- ✓ El discurso contiene, entre otras, frases como *estandarte aliancista* y *pondrá fin al peor gobierno*, y concluye con la imagen de Alejandro Cárdenas mientras emite la frase “que viva el PRI”.

### **III. CASO CONCRETO**

#### **A) CUESTIÓN PREVIA**

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denominado “**PRI DXM**”, identificado con los números de folio RV01076-22 [televisión] y RA01215-22 [radio], pautado por el **Partido Revolucionario Institucional**, inicia su vigencia el veintiocho de octubre de dos mil veintidós, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto [https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_federales/ordinario](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario).

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en radio y televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al

presuntamente corresponder a un uso indebido de la pauta derivado de difundir un material cuyo contenido no corresponde al periodo ordinario.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas cautelares planteadas por el denunciante, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

En este contexto, y tomando en consideración estas circunstancias particulares del presente asunto, es que esta autoridad electoral nacional se encuentra en aptitud jurídica y material de emitir una resolución respecto de las medidas cautelares solicitadas, conforme a sus atribuciones constitucionales y legales.

Lo anterior, en términos de la tesis relevante **LXXI/2015**, de rubro ***MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.***

De igual manera, debe señalarse que, en fecha reciente, el citado órgano jurisdiccional ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores SUP-REP-115/2018 y SUP-REP-117/2018.

## **B) ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR**

Precisado lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, el material objeto de denuncia corresponde a propaganda de **naturaleza política y genérica** y, consecuentemente, su difusión es válida en todo tiempo, por lo que no existe base para estimar que se violan las reglas sobre propaganda de campañas, que se cometen actos anticipados de precampaña y/o campaña o que se actualice promoción personalizada, conforme los siguientes argumentos.

Como se señaló anteriormente, los partidos políticos nacionales tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.

A través del uso de esa prerrogativa, pueden difundir mensaje con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

Sin embargo, dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

Es decir, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, **debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.**

Por ello los institutos políticos deben emplear los tiempos que les son asignados, en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, **con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.**

En ese sentido, **cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva mensajes de propaganda política**, en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.

Lo anterior es así, porque la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

Así las cosas, como se adelantó, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que el contenido, elementos y mensajes del promocional denunciado corresponde a **propaganda genérica** cuya difusión puede realizarse en todo tiempo.

En efecto, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que éste versa sobre la postura que realiza el partido político sobre lo que, desde su perspectiva *son los tiempos más difíciles por los que está atravesando el país*, como lo es la apertura al debate o el llamado a la reconciliación; además de advertirse una postura crítica que emite un partido político nacional a lo que desde su perspectiva es el *peor gobierno*.

Más aún, bajo la apariencia del buen derecho, el spot denunciado, tanto en su versión de radio como de televisión, no contiene referencias directas al próximo proceso electoral federal o algún otro, así como a posibles aspirantes que emanen del partido político denunciado; y si bien es cierto, el denunciante refiere que la frase

**izando el estandarte aliancista que pondrá fin al peor gobierno de todos los tiempos**, es en referencia al proceso federal que se llevará a cabo en dos mil veinticuatro, lo cierto es que, de un análisis integral al material denunciado, no se advierte elemento, ya sea visual o auditivo, que hagan evidente que con esas expresiones estén relacionadas a ese proceso electoral, en su caso, a alguna candidatura en particular.

Tan es así que, en el promocional audiovisual no se advierte la aparición de alguna persona servidora pública, ni mucho menos se destaque a alguna de éstas que haya manifestado su interés en obtener una candidatura (o que se les ha identificado como aspirantes a algún cargo de elección popular en el próximo proceso electoral federal), ni tampoco, del material auditivo se hace alguna mención en tal sentido; lo que hace concluir, desde una perspectiva preliminar, que se está en presencia de propaganda genérica.

Además, de dicho spot, tampoco es posible advertir, desde una óptica cautelar, algún elemento o expresión que hagan presumir algún posicionamiento del partido político denunciado que podría llegar a influir en la equidad de la contienda del próximo proceso electoral federal 2023 – 2024, ya que, se reitera, no se hace mención expresa algún proceso electoral en puerta o, en su caso, que se esté posicionando a personas emanadas de dicho instituto político como una opción.

De ahí que se considere que se está en presencia de propaganda política y, consecuentemente, válida para ser difundida, porque el contenido y mensaje del material denunciado puede encuadrar dentro de las categorías permitidas; esto es:

- Se refiere a cuestiones de interés general y con carácter informativo de ciertas posturas del emisor del mensaje tales como una apertura al debate o un llamamiento a la reconciliación.
- No se hace uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político emisor.
- Se hace alusión genérica a lo que, desde la perspectiva del mensajero, es el *peor gobierno de todos los tiempos* sin hacer alusión específica de alguno.

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.**

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, como ocurre en este caso, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también

**constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas; incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>10</sup> ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya que la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el material denunciado tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el Partido Revolucionario Institucional, sobre un tema de relevancia en el país, como es la apertura al debate y un llamamiento a la reconciliación, así como una crítica o postura que fija dicho instituto político frente al gobierno en general.

Por ende, si en este spot se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de un tema de actualidad y relevancia nacional, entonces, en principio, este es de naturaleza política y, consecuentemente, válido.

Lo anterior, 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**

---

<sup>10</sup> Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.

**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 denunciado y, concretamente, las frases y elementos que los componen **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se trata de la postura y del mensaje, ya sea crítico o no, que emite un partido político nacional 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 el país, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

En este tenor, el contenido del promocional analizado, tienen como finalidad llamar la atención respecto a un tema de relevancia social, lo cual sin duda contribuye a la consolidación de un Estado democrático.

Conforme a lo anterior, es evidente que en la propaganda política, los partidos plasmen su ideología, como en el caso lo es una apertura al debate y un llamamiento a la reconciliación o, se expongan críticas respecto a los diversos temas de interés general como lo un probable mal gobierno; crítica que enriquece el debate político en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.

En ese sentido, de un análisis preliminar a los materiales denunciados, se puede advertir que son de **naturaleza política**, en tanto que difunden la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustan a la pauta de intercampaña, al resultar de **carácter genérico**.

En este sentido, no se colman los tres elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referidos en el marco normativo, para determinar si la propaganda constituye o no, actos anticipados de precampaña y/o campaña, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: No se actualiza**, ya que el promocional fue pautado por el Partido Revolucionario Institucional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión;
- **Elemento temporal: NO se cumple**, pues si bien es cierto, MORENA alude que algunas de las frases pueden posicionar al Partido Revolucionario

Institucional de cara al proceso electoral federal 2023 – 2024, lo cierto es que éste aún no se inicia;

- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho de los materiales denunciados, son de naturaleza política y de índole genérica, **que no contienen ninguna expresión que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral o, de alguna persona que haya manifestado su intención de contender en dicho proceso electoral.**

En efecto, la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-700/2018 y acumulados, así como la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, determinaron que las infracciones **no sólo cuando se advierten en los materiales denunciados elementos expresos sino también a partir de reconocer en el contenido equivalentes funcionales que permitan concluir que se actualizó el beneficio y, por ende, la infracción.**

Asimismo, la Sala Regional Especializada al resolver el expediente SRE-PSC-31/2020, refirió que la autoridad electoral al analizar si se está ante presencia de actos anticipados de campaña deberá verificar:

1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma unívoca o inequívoca, y
2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda.

Por lo anterior, dicha Sala refirió que para detectar si hubo un llamado al voto, o mensaje en apoyo a cierta oposición política o en contra de otra, no se debe estar a una labor de detección de palabras infractoras, sin que en el análisis que se realice del material controvertido se debe determinar si existe un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca, es decir, si el mensaje es funcionalmente equivalente al llamado al voto, situación que no se da en el presente caso.

Por otro lado, respecto a una presunta promoción personalizada no se actualiza, desde una perspectiva preliminar, ya que, bajo la apariencia del buen derecho no se cumplen los elementos establecidos en la jurisprudencia **12/2015** de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**



**ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: No se actualiza**, pues no es posible advertir el nombre, cargo e imagen de alguna persona del servicio público emanada de dicha fuerza política
- **Elemento objetivo: No se actualiza**, ya que, del análisis no se destacan cualidades personales de alguna persona en particular
- **Elemento temporal: No se actualiza**, ya que además de que no ha iniciado el proceso electoral, en el promocional denunciado tampoco se hace referencia de forma de una forma unívoca o inequívoca.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en el material denunciado, constituyen frases amparadas en la libertad de expresión que gozan los partidos políticos, y forman parte del debate público, de ahí la **IMPROCEDENCIA** del dictado de medidas cautelares.

Sin que pase desapercibido que, si bien es cierto que en el promocional materia de pronunciamiento, aparece la imagen y nombre de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, quien además tiene el carácter Diputado del Congreso de la Unión, lo cierto es que, de manera general, se puede observar a dicha persona en diferentes cuadros dando un mensaje al receptor **en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional**, tal y como se muestra en la siguiente imagen:



Bajo este contexto, debe señalarse que la participación de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas en el promocional tiene por objeto dar a conocer una posición del citado partido político y **no en lo personal**, dentro del debate político; es decir, el contenido de dicho promocional tiene una perspectiva ideológica sustentada por el Partido Revolucionario Institucional, precisamente porque quien emite el mensaje lo hace

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

con la calidad de Presidente Nacional de dicho partido político; de ahí que la aparición del citado dirigente partidista, en sede cautelar, resulta válido.

En efecto, bajo una óptica preliminar, no es posible advertir que la intervención de Rafael Alejandro Moreno Cárdenas, en su carácter de dirigente partidista, implique un posicionamiento a su favor y que, en consecuencia, se pueda generar una **sobreexposición** tanto de su persona como del propio partido político, ni mucho menos que implique una ventaja indebida, como lo sugiere el quejoso, dado que no se aprecia que haga alusiones hacia su persona, ni manifestaciones que dejen advertir algún tipo de aspiración o proyecto personal.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir los acuerdos ACQyD-INE-28/2016, de dieciocho de marzo de dos mil dieciséis; ACQyD-INE-129/2016, de treinta de octubre de ese año, ACQyD-INE-152/2016, de veintidós de diciembre de la misma anualidad; ACQyD-INE-40/2017, de diez de marzo de dos mil diecisiete; todos confirmados por la Sala Superior, a través de las sentencias SUP-REP-40/2016, SUP-REP-180/2016, SUP-REP-198/2016 y SUP-REP-37/2017, respectivamente.

Por tanto, la sola aparición del denunciado o de otras personas que al parecer son sus militantes, no permite a esta autoridad electoral sostener que existe una promoción personal, ni mucho menos una exposición indebida, pues para ello se requieren diversos elementos que en su conjunto.

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.

Finalmente, respecto a que los hechos denunciados actualizan un probable uso indebido de recursos públicos, debe señalarse que es un tópico respecto del cual esta Comisión no puede pronunciarse en sede cautelar, en tanto que atañe al fondo del asunto.

En efecto, ha sido criterio reiterado de esta Comisión de Quejas y Denuncias y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, para estar en condiciones de adoptar una determinación concreta sobre este tema -uso indebido de recursos públicos- es necesaria la realización de un análisis de fondo en el que, de manera exhaustiva, integral y ponderada de los derechos y libertades

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

en juego, frente a las obligaciones y restricciones atinentes, se determine si se actualiza o no una violación a la Constitución General y a la ley.

Véase, por ejemplo, lo sostenido por la citada Sala Superior en la sentencia recaída al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente SUP-REP-175/2016 y SUP-REP-176/2016 acumulados:

*Ahora bien, lo inoperante del motivo de disenso radica en que contrario a lo sostenido por el recurrente, el pronunciamiento de la utilización de bienes públicos, personal de servicio público, elementos y materiales de comunicación social, como consecuencia del aludido contrato, sólo serán objeto de análisis al estudiar el fondo de las quejas planteadas, no al momento de pronunciarse respecto de la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.*

La determinación aquí adoptada no prejuzga sobre el fondo del asunto, en virtud de que ello corresponde a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**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, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de las publicaciones denunciadas, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

**ACUERDO ACQyD-INE-173/2022  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/456/2022**

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

El presente Acuerdo fue aprobado en la Sexagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera.

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

**DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA**