



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

**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 POLÍTICO MORENA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023.**

Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veintitrés.

**ANTECEDENTES**

**I. Denuncia.** El veinte de enero del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja en contra del partido político MORENA, por la difusión del promocional denominado "PRECAMPAÑA DG 1" identificado con el número de folio RA00008-23 y RV00008-23, versión radio y televisión, respectivamente, el cual, a decir del quejoso, la frase "Ya sabes quién" es una estrategia de relación y vinculación del titular del Poder Ejecutivo, por lo que se vulneran los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad del Proceso Electoral Ordinario 2023 del Estado de México.

Por lo anterior, el denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares consistentes en que se ordene la suspensión de la difusión de los spots denunciados.

**II. Registro, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** Mediante proveído de veintiuno de enero del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**.

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

De igual manera, se ordenó la instrumentación del acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido del promocional denunciado, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, así como de un enlace electrónico de Internet señalado por el denunciante.

Asimismo, se instruyó la glosa del reporte de vigencia del material denunciado emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

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

### **CONSIDERANDO**

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la afectación a los principios de equidad e imparcialidad en la contienda, respecto de un spot pagado por un partido político nacional para el periodo de precampaña del Proceso Electoral Ordinario 2023 del Estado de México.

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

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto **uso indebido de la pauta** y la violación a los principios de imparcialidad y equidad en la contienda, derivado del pagado del promocional denominado "PRECAMPAÑA DG 1" identificado con el número de folio RA00008-23 y RV00008-23, versión radio y televisión, respectivamente, el cual, a decir del quejoso, la frase "Ya sabes quién" es una estrategia de relación y vinculación del titular del Poder Ejecutivo, por lo que se vulneran los principios de equidad, neutralidad e imparcialidad del Proceso Electoral Ordinario 2023 del Estado de México.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

**MEDIOS DE PRUEBA**

**OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- 1. Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada respecto del contenido del spot denunciado.
- 2. Documental pública.** Consistente en el acta circunstanciada de los links contenidos en la denuncia.
- 3. Presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.
- 4. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que beneficie a su representada.

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

- 1. Documental pública,** consistente en **acta circunstanciada,** instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional denominado "PRECAMPAÑA DG 1" identificado con el número de folio RA00008-23 y RV00008-23, versión radio y televisión, respectivamente, pautado por MORENA para el periodo de precampaña dentro del Proceso Electoral Ordinario 2023 del Estado de México.
- 2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión,** relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

**RV00008-23**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00008-23	PRECAMPAÑA DG 1	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/01/2023	25/01/2023

**RA00008-23**

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00008-23	PRECAMPAÑA DG 1	MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	14/01/2023	25/01/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

### **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

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

- Se tiene por acreditada la existencia del promocional denominado **“PRECAMPAÑA DG 1”** identificado con el número de folio **RA00008-23** y **RV00008-23**, versión radio y televisión, respectivamente, pautado por MORENA para el periodo de precampaña dentro del Proceso Electoral Ordinario 2023 del Estado de México, en términos del cuadro que antecede.
- El promocional denominado **“PRECAMPAÑA DG 1”** identificado con el número de folio **RA00008-23** y **RV00008-23**, versión radio y televisión, respectivamente, fue pautado para difundirse del catorce al veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

### **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*** —apariencia del buen derecho—,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

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

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

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

### **I. MARCO JURÍDICO**

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

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

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la

---

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

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

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

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

**b) Libertad de expresión**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

Es importante no perder de vista que los artículos 6º y 7º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagran las libertades fundamentales de pensamiento y expresión, al igual que los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén que el ejercicio del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Asimismo, prohíben toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso, que constituyan incitaciones a la violencia u otra forma de discriminación.

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

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>3</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.<sup>4</sup>

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

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

Por lo tanto, la libertad de expresión alcanza a las informaciones o ideas favorablemente recibidas, pero también a las que contienen una crítica formulada respecto de temas connaturales al debate político, como las relacionadas con la actuación o gestión de los órganos o autoridades estatales.

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a candidatos a puesto de elección popular, según lo ha determinado este órgano jurisdiccional federal.

---

<sup>4</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericanas de derechos humanos<sup>5</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.<sup>6</sup>

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política<sup>7</sup>.

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

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

---

<sup>5</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

<sup>6</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

<sup>7</sup> Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO**".



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

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.

**c) Propaganda electoral**

De conformidad con el artículo 227, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral, se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido y se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Ahora bien, en términos del artículo 231, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **a las precampañas y a los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en esa Ley respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

En ese tenor, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.

También se ha establecido que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar las preferencias 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, 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.

Si bien se ha señalado que la finalidad de la propaganda de campaña conforme a la definición legal es promover una candidatura, solicitar el voto, difundir una plataforma electoral o propuesta determinada, no significa que en todo el material propagandístico debe aparecer necesariamente los candidatos como figura protagónica o hacer referencia expresa a sus propuestas.

En efecto la Sala Superior en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-85/2017, aprobado por mayoría, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen del candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de campaña, ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

Por ello, resulta viable que la propaganda electoral no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, sino que pueden aparecer otras personas.

Si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, **no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades a través de una persona distinta al candidato o candidata que postula.**

Asimismo, los partidos políticos pueden emplear una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de sus candidaturas como su figura central, sino que se



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

No existe base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política.

**La libertad de los partidos para definir su estrategia electoral permite que sean ellos mismos quienes delimiten los elementos en los que quieran hacer énfasis durante su campaña.**

En este sentido, tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, entre otros, porque tal proceder se encuentra protegido por el derecho de la libertad de expresión.

En ese sentido, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, porque la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Esto, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el cual no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber, el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.

En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

## **II. MATERIAL DENUNCIADO.**

<b>Televisión</b> <b>“PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave RV00008-23</b>
<b>Imágenes representativas</b>





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Televisión**  
**“PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave RV00008-23**

**Delfina**  
GOBERNADORA

MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA

**Delfina**  
GOBERNADORA

Confianza de México  
v.morena.si  
morena

En México la transformación ya comenzó,

MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA

**Delfina**

y en el Estado de México

MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Televisión**  
**“PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave RV00008-23**

Llegó la hora de trabajar con “Ya sabes quién”  
MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA

para acabar con la corrupción  
MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA

que afectan a tu familia.  
MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES, SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Televisión**  
**“PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave RV00008-23**

**Delfina**  
**GOBERNADORA**

**morena**  
**Estado de México**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

<b>Televisión</b> “PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave <b>RV00008-23</b>
<b>Contenido representativo</b>
<p><b>Voz femenina:</b> Hola, soy Delfina En México la transformación ya comenzó Y en el Estado de México ya viene el cambio verdadero Llegó la hora de trabajar con ya sabes quién para acabar con la corrupción Y resolver los problemas que afectan a tu familia Te invito a que te sumes y trabajemos con alegría y honestidad</p> <p><b>Voz de mujer en off:</b> Delfina gobernadora, precandidata única La esperanza del cambio, MORENA. Estado de México</p>

<b>Radio</b> “PRECAMPAÑA DG 1” identificado con la clave <b>RA00008-23</b>
<b>Contenido representativo</b>
<p><b>Voz femenina:</b> Hola, soy la maestra Delfina En México la transformación ya comenzó Y en el Estado de México ya viene el cambio verdadero Llegó la hora de trabajar con ya sabes quién para acabar con la corrupción Y resolver los problemas que afectan a tu familia Te invito a que te sumes y trabajemos con alegría y honestidad</p> <p><b>Voz de mujer en off:</b> Delfina gobernadora, precandidata única La esperanza del cambio, MORENA. Estado de México. Mensaje dirigido a militantes y simpatizantes y comisión nacional de elecciones de MORENA.</p>

Del contenido de los promocionales, cuyo contenido es idéntico, se advierte lo siguiente:

1. El promocional de televisión se desarrolla con la aparición de diversas imágenes en las que aparece Delfina Gómez Álvarez, precandidata a la Gubernatura del Estado de México, postulada por MORENA, emitiendo el mensaje.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

2. El promocional de televisión contiene el texto: *MENSAJE DIRIGIDO A MILITANTES Y SIMPATIZANTES Y COMISIÓN NACIONAL DE ELECCIONES DE MORENA.*
3. Al cierre del promocional de televisión aparece el texto con letras en color rojo y negro: *Delfina Gobernadora*, al tiempo que una voz en off de mujer emite el siguiente mensaje: *Delfina Gobernadora, precandidata única. La esperanza del cambio, MORENA, Estado de México.*
4. En el promocional de televisión y de radio se escucha la frase: *“Llego la hora de trabajar con **ya sabes quién**”.*
5. Al cierre del promocional de radio es audible el mensaje: *Mensaje dirigido a militantes y simpatizantes y comisión nacional de elecciones de MORENA.*

### **III. CASO CONCRETO**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que respecto al promocional denominado “PRECAMPAÑA DG 1” identificado con el número de folio RA00008-23 y RV00008-23, versión radio y televisión, respectivamente, es **improcedente** la adopción de medidas cautelares formulada por el Partido Revolucionario Institucional, por las consideraciones siguientes:

De conformidad con lo planteado por el quejoso el contenido del material denunciado vulnera la normativa electoral porque con su difusión se incumplen con los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda por la inclusión de frase relacionada con la figura del Presidente de la República, en específico, al utilizarse la frase *“ya sabes quién”.*

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y a partir del análisis preliminar al contenido del promocional objeto de denuncia, así como a la frase referida no se advierte que se actualice alguna infracción evidente en materia de propaganda político-electoral.

En efecto, desde una óptica preliminar, este órgano colegiado considera que no existe impedimento legal para que, durante la etapa de precampaña electoral, los partidos políticos utilicen frases como la denunciada para fijar su posicionamiento o evidenciar determinada circunstancia, siempre que no se incurra en alguna infracción o descontextualización del contenido del mensaje que se retoma.





**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En principio, debe decirse que el contexto del mensaje del promocional, es presentar la figura de la precandidatura a la Gubernatura del Estado de México, el cual hace un llamado a trabajar juntos, acabar con la corrupción, resolver los problemas que afectan a las familias, así como la invitación a sumarse, cuestiones que, desde un análisis preliminar, se encuentran amparados por la libertad de expresión que cuentan los partidos políticos y son conformes con lo esperado en los mensajes de precampaña.

En efecto, contrario a lo alegado por el partido quejoso, este órgano colegiado considera que la simple referencia a *“ya sabes quién”*, no puede considerarse, en sede cautelar, como la utilización indebida de la figura presidencial.

Lo anterior, pues como se expuso, además de que no se hace una alusión de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad respecto de quien encabeza el ejecutivo a nivel nacional, en el contexto del mensaje, se advierte que se trata de la oferta o presentación política de la precandidata, lo que está amparado bajo la libertad de expresión, sin que se pueda considerar con ello, bajo la apariencia del buen derecho, que se está afectando la equidad de la contienda de alguna forma, pues como se expuso, son mensajes que van dirigidos a la militancia y simpatizantes de MORENA para promover a la precandidata, cuestión que es válida en la etapa de precampaña.

A mayor abundamiento, es importante destacar que, la Sala Regional Especializada ha estimado que existe una multiplicidad de significados que razonablemente puede darse a la expresión *“ya sabes quién”*, sin que con su emisión, se pueda considerar de manera unívoca que se está haciendo referencia a Andrés Manuel López Obrador, actual Presidente de México.

Lo anterior resulta concordante con determinaciones de este órgano colegiado, como serían los Acuerdos ACQyD-INE-130/2017<sup>8</sup>, ACQyD-INE-30/2018, ACQyD-INE-69/2021, ACQyD-INE-129/2021, ACQyD-INE-68/2022, ACQyD-INE-73/2022 y ACQyD-INE-87/2022, así como sentencias de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre las que se pueden citar las recaídas a los procedimientos de clave SRE-PSC-9/2018, SRE-PSC-47/2018, y SRE-PSC-65/2021, pues en todas ellas se estableció que, la expresión *“ya sabes quién”*, no puede vincularse de forma unívoca e inequívoca con el entonces candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, ni concluirse que de la misma se derivara de manera directa algún beneficio electoral.

---

<sup>8</sup> Acuerdo confirmado a través del SUP-REP-161/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

En este sentido, tomando en consideración que la Sala Superior<sup>9</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios, y que tampoco se advierte, bajo la apariencia del buen derecho, que el contenido del promocional denunciado ponga en riesgo algún principio rector del proceso electoral extraordinario en el estado de Tamaulipas, es que se estima que es improcedente el dictado de medidas cautelares, ya que, se insiste, del análisis preliminar a los promocionales objeto de estudio, no se advierte **alguna frase o contenido que afecte la equidad en la contienda como lo refiere el quejoso**, y que amerite su suspensión.

En efecto, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-92/2017, determinó que, sólo se justificará la adopción de la medida cautelar en aquellos casos en los que existan **elementos objetivos y explícitos que generen una presunción de que se pretenda utilizar la pauta para fines no permitidos** atendiendo a los periodos o etapas del proceso electoral, o que se afecte o pueda afectarse gravemente otros derechos y principios protegidos, como podría ser la equidad en la contienda, situación que, se insiste, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no ocurre en el caso bajo análisis, de ahí la improcedencia de la medida cautelar.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga sobre el fondo del asunto, caso en el que se podría contar con otros elementos que modificarían la determinación que sobre la medida cautelar se emite en la presente resolución.

Criterio similar sostuvo esta Comisión de Quejas y Denuncias en el acuerdo ACQyD-INE-02/2023, dictado el seis de enero de dos mil veintitrés en el expediente UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/10/2023.

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

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

---

<sup>9</sup> Véase SUP-REP-53/2018





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-6/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/28/2023**

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto al promocional denominado "PRECAMPAÑA DG 1" identificado con el número de folio RA00008-23 y RV00008-23, versión radio y televisión, respectivamente, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

**SEGUNDO.** 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.

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnante 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 Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, 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**