



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES, FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y LA VULNERACIÓN AL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ATRIBUIBLE A MORENA, DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023.

Ciudad de México a veinte de febrero de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA.¹ El diecisiete de febrero de dos mil veintitrés, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja mediante la cual denunció a MORENA, por:

- El presunto **uso indebido de la pauta**, atribuible al partido político MORENA, con motivo de la difusión de los promocionales **“CONTRASTE EDOMEX”** con folios **RV00110-23 y RA00122-23**, en sus versiones para televisión y radio, respectivamente, pautados por ese partido político, para el periodo de intercampaña del proceso electoral local 2023 que actualmente se desarrolla en el Estado de México, que a su juicio podría constituir la **vulneración al modelo de comunicación política**.

Lo anterior, porque a decir del quejoso, en el spot denunciado, se advierten frases y contenido similar a aquél que fue utilizado por MORENA en diversos espectaculares colocados en la citada entidad federativa durante el periodo ordinario; lo cual, según su perspectiva, constituye una estrategia de difusión de propaganda en un periodo distinto a aquél en el que se encontraba permitida.

Por lo anterior, solicita se *decreten las medidas cautelares, a efecto de ordenar el retiro inmediato de la propaganda denunciada y prohibir que esa conducta se repita.*

¹ Visible a páginas 1 a 21 del expediente. Anexo visible a página 22 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.² Mediante proveído de dieciocho de febrero del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023**, se acordó la admisión de la queja y se reservó lo conducente respecto al emplazamiento correspondiente hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia de los materiales denunciados.
- Glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.
- Requerir a la a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el reporte de monitoreo total de los promocionales **“CONTRASTE EDOMEX”** con folios **RV00110-23 y RA00122-23**, en sus versiones para televisión y radio, respectivamente, pautados por MORENA, como parte de sus prerrogativas de acceso a televisión, para la etapa de intercampañas del Proceso Electoral Local 2023, que actualmente se desarrolla en el Estado de México, así como las estrategias y órdenes de transmisión de los referidos spots.

Por último, se acordó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares 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

² Visible a páginas 23 a 29 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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 una denuncia en la que se hace valer, esencialmente, el presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de promocionales en radio y televisión, atribuible a un partido político nacional.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,³ emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se adelantó, el quejoso afirma que los promocionales de radio y televisión denominados **CONTRASTE EDOMEX** con folios **RV00110-23 [versión televisión]**, y **RA00122-23 [versión Radio]**, pautados por el partido político MORENA dentro de tiempos que corresponden a ese instituto político, para el proceso electoral local que actualmente se desarrolla en el Estado de México, son ilegales, porque, desde su perspectiva, su contenido no se ajusta a la etapa de intercampaña electoral que actualmente se desarrolla, lo que podría actualizar **uso indebido de la pauta y la vulneración al modelo de comunicación política.**

MEDIOS DE PRUEBA

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- a) **Documental pública**, consistente en la certificación del contenido del promocional denunciado en sus versiones para radio y televisión.

³ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=5&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

b) La **instrumental de actuaciones**. En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

c) La **presuncional**. En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca a los legítimos intereses de su representado, en tanto entidad de interés público.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó la existencia y contenido de los promocionales de radio y televisión denominados **CONTRASTE EDOMEX** con folios **RV00110-23 [versión televisión]**, y **RA00122-23 [versión Radio]**.⁴

2. **Impresión de los Reportes de Vigencia de Materiales UTCE**,⁵ obtenidos del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:

CONTRASTE EDOMEX RA00122-23 [versión Radio]



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN

SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 17/02/2023 al 17/02/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 17/02/2023 17:42:36



No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00122-23	CONTRASTE EDOMEX	MEXICO	INTERCAMPAÑA LOCAL	13/02/2023	22/02/2023

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

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

⁴ Visible a páginas 30 a 35 del expediente. Anexo visible a página 36 del expediente.

⁵ Visible a páginas 37 a 38 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

**CONTRASTE EDOMEX
RV00110-23 [versión televisión]**

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN



REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE

PERIODO: 17/02/2023 al 17/02/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 17/02/2023 17:38:09

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00110-23	CONTRASTE EDOMEX	MEXICO	INTERCAMPAÑA LOCAL	13/02/2023	22/02/2023

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

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

Cabe precisar que si bien no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, en específico la correspondiente a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, al requerimiento que le fue formulado en proveído de dieciocho de febrero del año en curso, 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 determinó que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar a que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.⁶

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

⁶ SUP-REP-183/2016 y SUP-REP-62/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

- ❖ Los promocionales de televisión identificados con los folios **CONTRASTE EDOMEX** con folios **RV00110-23 [versión televisión]** y **RA00122-23 [versión Radio]**, respectivamente, fueron pautados por el partido político MORENA, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, dentro de la pauta de intercampaña local en el Estado de México.
- ❖ La vigencia de los promocionales inició el trece de febrero de dos mil veintitrés y concluye el veintidós de febrero del año en curso, por lo que actualmente se están difundiendo.
- ❖ La etapa de intercampaña del proceso electoral local en el Estado de México comprende del trece de febrero al dos de abril de dos mil veintitrés.⁷

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MEDIDA CAUTELAR.

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

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

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida —que se busca evitar sea mayor— o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se

⁷ Información consultable en la página de internet del Instituto Electoral del Estado de Mexico <https://www.ieem.org.mx/2022/CALENDARIO%202023.pdf>.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la amenaza de su actualización.

El criterio que debe tomarse en esta clase de medidas se encuentra en lo que la doctrina denomina como el *fumus boni iuris* —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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 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.**⁸

Conforme a la apariencia del buen derecho, podrá decretarse una medida cautelar siempre que, a partir de los hechos denunciados y de las pruebas que obran en el sumario, se desprenda la probable conculcación a alguna disposición de carácter

⁸ [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

electoral; esto, sin que se realice pronunciamiento de fondo o se prejuzgue sobre la materia de la queja.

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. MARCO JURÍDICO

ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL

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

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

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

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

En este sentido, es importante señalar que el artículo 7, párrafo 9, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece que “La propaganda y mensajes que en el curso de las precampañas y campañas electorales difundan por



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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.

CLASIFICACIÓN DE LA PROPAGANDA

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

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior determinó que la propaganda **política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Por otro lado, la propaganda **electoral**, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

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

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228, párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

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

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

- a) 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;

- b) **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 las y 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/as;**
- c) 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.

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

PROPAGANDA DE INTERCAMPAÑA

La intercampaña transcurre del día siguiente al que terminan las precampañas al día anterior al inicio de las campañas correspondientes. En este periodo, los partidos políticos tienen derecho de acceso al tiempo en radio y televisión, repartido de forma igualitaria, **el cual debe ser utilizado para la transmisión de mensajes genéricos⁹.**

El artículo 37, párrafo 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, dispone que se entiende por mensaje genérico, aquellos que tienen un carácter meramente informativo.

⁹ Criterio que se desprende de la sentencia recaída al expediente SUP-REP-31/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que el contenido de los mensajes que pueden difundir los partidos políticos en radio y televisión durante la etapa de intercampaña, debe corresponder a la naturaleza de la propaganda política¹⁰.

De igual suerte, el máximo órgano jurisdiccional¹¹ ha establecido algunos derroteros para el estudio de los promocionales difundidos en intercampaña, a saber:

- Es válido que se incluyan referencias a cuestiones de interés general y con carácter informativo, mientras no se haga uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político que difunde el promocional.
- **La alusión genérica al cambio o a la continuidad de una política pública, no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto.**
- Se permite la difusión de cuestionamientos o logros a la actividad gubernamental.
- **El promocional no debe hacer mención ni identificar a un candidato o partido político a fin de posicionarlo de forma negativa o positiva, es decir, hacer propaganda a favor o en contra de algún partido político o candidato.**

LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En el mismo sentido, 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

¹⁰ SUP-REP-109/2015

¹¹ Véase SUP-REP-45/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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.¹² 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

¹² Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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”**.¹³

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 al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

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.

¹³ 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-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁴ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.¹⁵

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política¹⁶.

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.

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.

¹⁶ 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-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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

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

II. MATERIALES DENUNCIADOS

Televisión	
"CONTRASTE EDOMEX" con folio RV00110-23	
Imágenes representativas	Audio
   	<p>Voz en off mujer:</p> <p><i>No hay dictadura que dure cien años, ni mexiquense que lo resista.</i></p> <p><i>Todo este tiempo las y los mismos de siempre, han gobernado el Estado de México, beneficiando sus propios intereses.</i></p>







INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

Televisión	
"CONTRASTE EDOMEX" con folio RV00110-23	
Imágenes representativas	Audio
	<p><i>Ni un año más, a los malos gobiernos les llegó la hora.</i></p> <p><i>El pueblo lo tiene bien claro, ya se van.</i></p> <p><i>Es tiempo del cambio verdadero.</i></p> <p><i>Es tiempo de Morena.</i></p> <p><i>La Esperanza del EdoMex.</i></p>
	
	
	

Radio
"CONTRASTE EDOMEX" con folio RA00122-23
<p>Voz en off mujer:</p> <p><i>No hay dictadura que dure cien años, ni mexiquense que lo resista.</i></p> <p><i>Todo este tiempo las y los mismos de siempre, han gobernado el Estado de México, beneficiando sus propios intereses.</i></p> <p><i>Ni un año más, a los malos gobiernos les llegó la hora.</i></p> <p><i>El pueblo lo tiene bien claro, ya se van.</i></p> <p><i>Es tiempo del cambio verdadero.</i></p> <p><i>Es tiempo de Morena.</i></p> <p><i>La Esperanza del EdoMex.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

Cabe precisar, que el promocional de televisión pautado por el partido político MORENA guarda identidad con el audio del material para radio.

Ahora bien, el promocional de televisión con duración de 30 segundos, contiene en audio una voz en *off* femenina que enuncia las frases que integran dicho material, como ha sido descrito previamente, en el que se alude a la manera en la que desde la perspectiva del emisor del mensaje se ha gobernado en el Estado de México y que es tiempo de realizar un cambio en referencia al rumbo que acorde a la ideología política del partido político denunciado es distinta a la que ha predominado en la citada entidad federativa.

De ahí, las afirmaciones: *Todo este tiempo las y los mismos de siempre, han gobernado el Estado de México, beneficiando sus propios intereses; Ni un año más, a los malos gobiernos les llegó la hora; El pueblo lo tiene bien claro, ya se van; Es tiempo del cambio verdadero; Es tiempo de Morena.*

Dicho promocional finaliza con el emblema del partido político MORENA acompañado de la frase: *MORENA, LA ESPERANZA DEL EDOMEX.*

III. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares por cuanto hace a lo aducido por el partido político respecto de que los promocionales denunciados podrían constituir un uso indebido de la pauta y, en consecuencia, la posible vulneración al modelo de comunicación política, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido corresponde a propaganda genérica cuya difusión puede realizarse durante la etapa de intercampaña electoral, de conformidad con las consideraciones siguientes:

En principio, se tiene que, de conformidad con las constancias que obran en autos, el promocional denominado **“CONTRASTE EDOMEX”** con folios **RV00110-23 y RA00122-23**, en sus versiones para televisión y radio, respectivamente, fueron pautados por el partido político MORENA para su difusión en la pauta correspondientes a **intercampaña local** en el **Estado de México**, en el periodo que va del trece al veintidós de febrero de dos mil veintitrés.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

Ahora bien, es verdad que el promocional contiene frases que hacen referencia explícita a que *“Todo este tiempo las y los mismos de siempre, han gobernado el Estado de México, beneficiando sus propios intereses”, “Es tiempo del cambio verdadero”, “Es tiempo de MORENA”*; sin embargo, bajo la apariencia del buen derecho y del análisis integral del mensaje, en el contexto del debate público actual, se tiene que las razones en que se basa el discurso del promocional, si bien se relacionan con el aparente cambio que la población mexiquense tiene claro, y que desde la visión del partido emisor del mensaje MORENA es la esperanza para ello.

Sin embargo; lo cierto es que, bajo una óptica preliminar se advierte que el contenido del mensaje deja ver que se trata de una postura partidista que corresponde a la ideología genérica de ese ente político; la cual, ha sostenido desde su creación, esto es, como una opción de cambio o de transformación para el país.

En efecto, este órgano colegiado, bajo la apariencia del buen derecho advierte que el mensaje que se transmite en el promocional motivo de inconformidad, se trata de contenido genérico que puede ser difundido durante la etapa de intercampaña del proceso electoral local en el Estado de México.

Lo anterior es así porque si bien, como lo señala el partido político quejoso, es similar a aquella que MORENA difundió mediante espectaculares en periodo ordinario y que fue determinada como válida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JE-342/2022, al determinar:

X. ESTUDIO DEL CASO

a. No se acredita el elemento subjetivo

- (1) *La parte actora plantea de manera esencial que se acredita dicho elemento porque en los espectaculares denunciados se advierten mensajes que configuran equivalentes funcionales de llamo al voto. Además, sostiene que la nota periodística se desprende un equivalente funcional de llamado a votar que no fue valorado por el tribunal local.*
- (2) *El motivo de disenso es **ineficaz**. Esto porque, aunque el partido actor refiere que en las frases contenidas en los espectaculares denunciados se desprende equivalentes funcionales, lo cierto es que, no establece de manera objetiva qué elementos configuran llamados implícitos o indirectos al voto.*
- (3) *En efecto, las frases que derivan del material denunciado son los siguientes:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

“¡YA SE VAN! LOS CORRUPTOS DE SIEMPRE. ES TIEMPO DE MORENA. La esperanza de EdoMex.”

“NO HAY MAFIA QUE DURE 100 AÑOS ¡NI MEXIQUENSE QUE LO RESISTA! ES TIEMPO DE MORENA. La esperanza de EdoMex.”

“¡ NI UN AÑO MÁS! PARA LA MAFIA DE LA CORRUPCIÓN. ES TIEMPO DE MORENA. La esperanza de EdoMex.”

- (4) Como puede advertirse, en el contenido de los espectaculares denunciados se identifican frases cuyo elemento destacable son: “corrupción” y “mafia”, seguida de la leyenda “ES TIEMPO DE MORENA. La esperanza de EdoMex”.
- (5) Sin embargo, la ineficacia del agravio radica en que el partido actor no establece de qué manera dichas expresiones pueden configurar un equivalente funcional.
- (6) Ello es así, porque el Tribunal local razonó lo siguiente:
 - El material denunciado constituye propaganda política que no resulta violatorio de la normativa electoral, debido a que su finalidad es promover la ideología del instituto político y la declaración de principios, dado que, hace referencia a temas como la “mafia” y “corrupción”.
 - Consideró que la ideología partidista se sustenta en ir en contra de la corrupción, además, la frase “es tiempo” está orientada a la transformación del Estado de México.
 - Desde su análisis, las frases contenidas en el material denunciado sirven de base para propiciar el debate y la comparación de ideas, con respecto a la forma y rumbo que debe seguir la entidad y no necesariamente para que se generen adeptos para una contienda electoral. Razón por la cual, tampoco se tratan de equivalentes funcionales.
- (7) En esos términos, la parte actora pretende sostener que las frases contenidas en los espectaculares denunciados configuran equivalentes funcionales de llamado al voto, pero omite exponer argumentos tendentes a evidenciar cuáles son esas expresiones que denotan un llamado indirecto o implícito al voto.
- (8) Ahora, aun en el supuesto que aduce el partido actor en torno a que el objetivo de las expresiones es claramente electoral y no político, dado que se vincula con el 2023 y, el segundo mensaje se dirige a restar fuerza a la parte actora, por lo que, considera que se trata de un equivalente funcional, tampoco es suficiente para desprender algún llamado indirecto o implícito al voto.
- (9) Esto, porque el contenidos de los espectaculares denunciados, no se advierte alguna expresión de la que se pueda inferir una solicitud de apoyo a una candidatura o fuerza política, como tampoco contienen elementos a partir de los que pudiera desprenderse, de manera indubitable que buscan posicionar al denunciado frente al electorado, toda vez que, por sí mismas, no contienen alguna referencia concreta a las propuestas de acciones o planes de gobierno que realizaría en caso de resultar electo, ni tampoco alguna promesa que pudiera interpretarse como una solicitud implícita de apoyo para alguna candidatura o partido político.
- (10) De ahí que, si el partido actor parte de la base que en las frases referidas se desprende algún equivalente funcional resultaba necesario establecer de qué manera



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

se puede interpretar que las expresiones pueden conducir a un llamado al voto, posicionar a un partido o candidatura o bien, publicitar una plataforma.

Ello, aun cuando contenía alusiones a que *“El PRI ya se va”, “Ya se van los corruptos de siempre”, “No hay mafia que dure 100 años”, “Ni un año más para la mafia de la corrupción”, “Es tiempo de MORENA. La esperanza de EdoMex”* y, que en aquel caso, lo que se denunció fue la posible realización de actos anticipados de campaña; lo cierto es que, contrario a lo que aduce el partido político quejoso en torno a que se trata de una estrategia que podría vulnerar el modelo de comunicación política, en el caso que se analiza, no se localizan como tales las frases que indica, tal como se muestra a continuación:

Propaganda de periodo ordinario difundida en espectaculares colocados en diversos puntos del Estado de México	Promocional denunciado “CONTRASTE EDOMEX”
<i>“Ya se van los corruptos de siempre”</i> <i>“No hay mafia que dure 100 años, ni mexiquense que lo resista”</i> <i>“Ni un año más para la mafia de la corrupción”</i> <i>“Es tiempo de MORENA. La esperanza de EdoMex”,</i>	<i>No hay dictadura que dure cien años, ni mexiquense que lo resista.</i> <i>Todo este tiempo las y los mismos de siempre, han gobernado el Estado de México, beneficiando sus propios intereses.</i> <i>Ni un año más, a los malos gobiernos les llegó la hora.</i> <i>El pueblo lo tiene bien claro, ya se van.</i> <i>Es tiempo del cambio verdadero.</i> <i>Es tiempo de Morena.</i> <i>La Esperanza del EdoMex.</i>

Por tanto, desde una mirada en sede cautelar, se puede concluir que se trata de propaganda política que tiene como finalidad presentar la ideología del partido emisor del mensaje, para reiterar sus ideales de cambio o de transformación, sin que de su contenido se advierta que propicie la exposición de alguna candidatura o plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular a la Gubernatura del Estado de México, por el que se compite en el actual proceso electoral local que se celebra en esa entidad federativa.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, se puede afirmar que el mensaje contenido en el promocional denunciado está orientado a difundir la ideología del partido político denunciado y una postura con relación a la forma de gobierno que, desde su perspectiva ha predominado en el Estado de México y una alusión genérica al cambio, lo cual no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en la contienda electoral, para el efecto de adoptar la medida cautelar, en tanto que no es un llamamiento al voto a favor o en contra de alguna fuerza política, sino la exposición de la ideología partidista, orientada a la transformación del Estado de México, respecto de la forma en que se ha ejercido el poder político en esa entidad.

Esto es, se trata de una crítica social, retomada de la discusión pública, con respecto a la forma de gobierno que se ha adoptado en el Estado de México durante mucho tiempo, lo que implica acorde a lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el Juicio Electoral ya referido, se trata de una crítica constructiva a fin de polemizar y analizar el camino que debe seguir la entidad y no necesariamente para que se generen adeptos para una contienda electoral, aspecto que, desde un análisis preliminar si bien es cuestionable por sí mismo, no corresponde en todo caso a un partido político, sino a los órganos del estado que emanaron de aquél.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que los spots denunciados 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 crítico 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.

Esta conclusión preliminar es consonante con el marco jurídico establecido previamente y, especialmente, con los criterios emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre este tema y respecto de asuntos similares.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.¹⁷

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, o dentro de ellos, 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.**¹⁸

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 las y 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.

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, 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 Federación¹⁹, **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.**

¹⁷ Véase SUP-REP-18/2016

¹⁸ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017

¹⁹ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; 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, los promocionales denunciados tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la crítica dura válida vertida por el partido político MORENA, respecto de la forma de gobierno en el Estado de México.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de propaganda genérica que puede ser válidamente difundida por el partido político denunciado durante la etapa de intercampana, debido a que no se posiciona una candidatura o partido, no se solicita el voto, ni se publicita una plataforma electoral.

Por ende, si en el promocional se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de una forma de gobierno, entonces, en principio, los spots son de naturaleza política y, consecuentemente, válidos.

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 a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que el material objeto de denuncia es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la pauta de intercampaña, al resultar de carácter genérico.

Esto es así, porque del contenido de los promocionales, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, al realizar posicionamientos críticos respecto a otras fuerzas políticas, ni que con su difusión en la pauta de intercampaña se violente el modelo de comunicación política, bajo los parámetros establecidos por la Sala Superior en el SUP-REP-575/2015, donde determinó que el ejercicio del debate político tiene por objeto contrastar ideas y posturas ideológicas, pues como ya se indicó, a través de la propaganda política también se puede difundir el ideario de un partido mediante el recurso de la contrastación de opciones.

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que los spots denunciados 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 crítico 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 efecto, la crítica al gobierno es un tema permitido dentro de lo que es la propaganda genérica sin que pueda considerarse que es un tema de promoción electoral. Lo anterior, tal como se señaló en el SUP-REP-40-2016, resuelto en marzo del dos mil dieciséis en el cual se sostuvo:

Una crítica aguda hacia al gobierno, construida bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político, aseveraciones que se encuentran amparadas en el derecho a la libertad de expresión de la que goza dicho instituto político.

Los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

En dicho ejercicio de su libertad, a través de cualquier medio o procedimiento de su elección, pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, a priori, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa.

Este criterio también se encuentra en las sentencias dictadas a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-89/2017, SUP-REP114/2018 y SUP-REP-235-2018, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que **en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, criterio que ha sido retomado en los expedientes SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-35/2021.**

Lo anterior, es coincidente también con lo determinado por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dentro del expediente SRE-PSC-118/2016, en el que, al analizar un promocional de características similares al denunciado en el presente asunto, expuso que la validez de los promocionales genéricos consiste en que **contienen una estrategia de contraste entre diversas opciones políticas, lo que enriquece el debate político, cuando se actualiza en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática, y que en todo caso, los partidos políticos pueden refutar y deliberar sobre estas manifestaciones.**

De igual suerte, la referida Sala, al resolver el expediente SUP-REP-12/2021, determinó que *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, en su doble dimensión (individual y colectiva), 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.*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

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 las y 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 y afiliadas.

Sobre lo anterior, la misma Sala Superior, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada²⁰. Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación²¹, ha determinado que la propaganda política, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos²².

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 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, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; 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.

²⁰ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

²¹ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y Acumulados, así como el SUP-REP-31/2016

²² Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura ideológica y del partido político MORENA, respecto al cambio y a la transformación en la forma de gobernar y de llevar la vida política del país.

Similar criterio fue sostenido por esta Comisión de Quejas y Denuncias al resolver los acuerdos ACQyD-INE-1/2021, ACQyD-INE-5/2021, ACQyD-INE-6/2021, ACQyD-INE-8/2021, ACQyD-INE-10/2021, ACQyD-INE-11/2021, confirmados por la Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-6/2021, SUP-REP-10/2021, SUP-REP-12/2021, SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-15/2021; así como en los Acuerdos ACQyD-INE-14/2021, ACQyD-INE-16/2021 y ACQyD-INE-17/2021.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que las expresiones contenidas en los materiales denunciados, 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.

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-19/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/58/2023

PRIMERO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por MORENA, respecto de los promocionales **“CONTRASTE EDOMEX”** con folios **RV00110-23 y RA00122-23**, en sus versiones para televisión y radio, respectivamente, de conformidad con 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 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 Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinte de febrero de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Presidenta de la Comisión, de la Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Electoral Doctor Ciro Murayama Rendón.

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA