



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA EN UN PROMOCIONAL DE TELEVISIÓN Y RADIO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023.

Ciudad de México, a dos de marzo de dos mil veintitrés.

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

UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023

I. Denuncia. El veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, el oficio IECM-SE/QJ/222/2023, firmado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que remitió las constancias que integran el expediente IECM-QNA/029/2023, iniciado con motivo del escrito de queja signado por el Representante Propietario de MORENA ante el Consejo General de dicho órgano electoral local, quien hizo del conocimiento hechos que, en su concepto, podrían constituir infracciones a la normativa electoral; lo anterior, en cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo de veintitrés de los presentes, dictado por el referido funcionario electoral.

Al efecto, la parte denunciante se duele, esencialmente de lo siguiente:

- La probable realización de **actos anticipados de campaña**, con impacto en la Ciudad de México; la presunta difusión de **propaganda calumniosa** en contra de MORENA y de la jefa de gobierno de esta ciudad, y el supuesto **uso indebido de recursos públicos**; conductas atribuibles al Partido Acción Nacional, derivado de la transmisión del promocional denominado "**PAN CDMX**" con número de folio RV00124-23, [Televisión] y RA00140-23 [radio].

Por tal motivo, solicita el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se dejen de difundir dichos materiales.

II. Registro de queja, conflicto competencial, desechamiento, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar. El mismo día, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

clave de expediente **UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023**, ordenándose lo siguiente:

- Solicitar la **intervención** de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para que determinara qué autoridad es la competente para conocer de los presuntos actos anticipados de campaña, derivado de la difusión del spot aludido.
- **Desechar** la queja respecto de la calumnia en agravio de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, toda vez que MORENA no está legitimada para ello, al tratarse de una denuncia relacionada con calumnia, la cual solo puede ser presentada a instancia de parte afectada.

Misma suerte ocurrió con el probable uso indebido de recursos públicos, toda vez que la difusión del spot, forma parte de las prerrogativas a que tienen derecho los partidos políticos para acceder a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga para tal efecto.

- La **admisión** de la queja, únicamente respecto a la calumnia en agravio del quejoso, y **reservar** lo conducente al emplazamiento.
- La **instrumentación** de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia de los promocionales en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido, así como de notas periodísticas relacionadas con la temática del spot denunciado; **glosar** el reporte de vigencia del citado promocional y **requerir** a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, proporcionara la información y documentación relacionada con los spots materia de denuncia.
- Finalmente, **remittir** la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

III. Denuncia. El veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante de MORENA ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció lo siguiente:

- La probable difusión de **propaganda calumniosa** en contra de dicho partido político, atribuible al Partido Acción Nacional, derivado de la transmisión del



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

promocional denominado "**PAN CDMX**" con número de folio RV00124-23, [Televisión] y RA00140-23 [radio].

- La probable realización de **actos anticipados de campaña**, ya que las frases "CAMBIEMOS LA CDMX" y "SI HAY DE OTRA PAN", así como el emblema de dicho partido, contenidos en el spot aludido, constituyen un llamamiento al voto a favor del denunciado, en aras del proceso electoral que deviene en dos mil veinticuatro, en la Ciudad de México.

Por tal motivo, solicita el dictado de las medidas cautelares consistentes en que se dejen de difundir dichos materiales.

IV. Registro de queja; remisión al Instituto Electoral de la Ciudad de México, respecto a los actos anticipados de campaña; admisión sobre la calumnia, reserva de emplazamiento, acumulación y diligencias preliminares. El día uno de marzo de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**; además, se determinó lo siguiente:

- **Declinar** la competencia a favor del Instituto Electoral de la Ciudad de México, únicamente respecto de los actos anticipados de campaña, con impacto en el eventual proceso electoral local a celebrarse en esta ciudad, al ser dicha autoridad la competente para conocer de los mismos.
- **Admitir** a trámite y **reservar** lo conducente al emplazamiento respectivo.
- La **acumulación** de este expediente, al diverso UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023, toda vez que el motivo de queja hecho valer en ambos se relaciona con la difusión de propaganda calumniosa derivado de la difusión del spot antes referido.
- **Solicitar** la intervención de la Oficialía Electoral a fin de que certificara la existencia y contenido de los vínculos electrónicos precisados por el denunciante en su escrito de queja.
- Respecto a la solicitud de medida cautelar, estarse a lo ordenado en el proveído de veintiocho de febrero de dos mil veintitrés, dictado en el expediente UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023.

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



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

PRIMERO. COMPETENCIA. Esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, es competente para resolver acerca de la adopción de medidas cautelares, conforme a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, apartado A), párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta **difusión de propaganda calumniosa**, derivado de la difusión de promocionales de televisión y radio, pautados por el Partido Acción Nacional para el primer período ordinario 2023.

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso denunció al Partido Acción Nacional, en esencia, por el presunto uso indebido de la pauta y difusión de propaganda calumniosa, derivado de la transmisión del promocional de televisión y radio antes precisado, toda vez, a decir del actor, dicho spot contiene afirmaciones y elementos que actualizan calumnia en su perjuicio.

Por tal motivo, solicitó el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retire el material denunciado.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LOS DENUNCIANTES

MORENA, CIUDAD DE MÉXICO

1. Documental pública, consistente en el contenido de la página del Portal INE

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



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

2. La presuncional, en su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca al quejoso.

3. La instrumental de actuaciones.

MORENA, INE

1. La documental pública, consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección a los vínculos electrónicos referidos en su escrito.

2. La Técnica, consistente en las capturas de pantalla relacionadas con el spot denunciado.

2. La instrumental de actuaciones.

3. La presuncional, en su doble aspecto, legal y humana.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

1. Documental pública, consistente en el **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional denunciado, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral; así como, se dio cuenta de diversas notas periodísticas que dan cuenta de la temática que aborda el spot aludido.

2. Documental pública, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con los promocionales denunciados, del que se advierte la información siguiente:

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00124-22	PAN CDMX	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/02/2023	08/03/2023

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00140-22	PAN CDMX	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/02/2023	08/03/2023

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

- El promocional denominado "**PAN CDMX**" con número de folio RV00124-23, [Televisión] y RA00140-23 [radio], fue pautado por el Partido Acción Nacional para su difusión en la pauta correspondiente al primer periodo ordinario 2023, en la Ciudad de México, del veinticinco de febrero al ocho de marzo del año en curso.
- De la búsqueda realizada en internet, se advierte la existencia de distintas notas periodísticas referentes a distintas eventualidades ocurridas en el Metro de la Ciudad de México.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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

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



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

El primer elemento apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el **segundo elemento consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.**

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

En atención a la naturaleza de las medidas precautorias, se considera que se requiere una **acción ejecutiva, inmediata y eficaz**, que debe adoptarse mediante la ponderación de los elementos que obren en el expediente, generalmente aportados por el solicitante, con el fin de determinar, en grado de seria probabilidad, si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

En ese contexto, esta clase de providencias, como todo acto de molestia por parte de la autoridad, necesariamente deben estar fundadas y motivadas para su concesión o denegación, en estricta observancia al principio de legalidad, ya que según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan,



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

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.**²

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

CUARTO. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

I. MARCO JURÍDICO

A partir de los hechos denunciados y de la infracción electoral denunciada por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

🚩 Uso de la Pauta

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

Para mayor referencia se inserta la parte conducente de dicho precepto Constitucional.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

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

[...]

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

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

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

[...]

Apartado B. *Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*

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

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

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

[Énfasis añadido]

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

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



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

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

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

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

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

Por lo tanto, los partidos políticos **se deberán abstener de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público.** Por otra parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que los partidos políticos en su propaganda electoral deben informar a través de sus mensajes y/o propuestas electorales con al menos algún grado de verosimilitud, es decir, bajo parámetros mínimos de información.³

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

³ Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

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 pública. 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.⁴ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto

⁴ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

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”**.⁵

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.

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

⁵ 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.



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

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 humanos⁶ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁷

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política.⁸

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

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

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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**".



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

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.

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.

Calumnia

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



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.⁹

En ese sentido, estableció que la calumnia, con impacto en un proceso electoral, se compone de los siguientes elementos:

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político – electoral,¹⁰ no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**,¹¹ pues sólo considerando estos

⁹ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015

¹⁰ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

¹¹ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.¹²

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

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

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

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

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

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

¹² Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión.¹³

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

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁴

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹⁵.

II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional "**PAN CDMX**", en ambas versiones, es el siguiente:

¹³ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹⁴ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

¹⁵ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

"PAN CDMX" RV00124-23 [versión televisión]		
Imágenes representativas	Audio	
<p>Usar el transporte público en la Ciudad de México</p>	<p>no es seguro para tu vida.</p>	<p>Voz en off hombre:</p> <p>Usar transporte en la Ciudad de México no es seguro para tu vida.</p>
<p>EL METRO EN CDMX ALTO RIESGO Corto circuito y explosión.</p>	<p>EL METRO EN CDMX ALTO RIESGO Viajar en metro en la CDMX.</p>	<p>Voz en off mujer:</p> <p>Viajar en metro en la CDMX es de alto riesgo por la falta de mantenimiento y construcciones mal hechas del desgobierno de Morena.</p>
<p>FALTA DE TIEMPO es de alto riesgo.</p>	<p>FALTA DE MANTENIMIENTO por la falta de mantenimiento.</p>	<p>Voz ciudadano:</p> <p>Cuando sentimos el impacto por atrás y empezó a salir hartos humo.</p>
<p>CONSTRUCCIONES MAL HECHAS y construcciones mal.</p>	<p>DEL DESGOBIERNO DE morena hechas del desgobierno de Morena.</p>	<p>Voz ciudadana:</p> <p>Yo pensé que el metro se iba a prender todo.</p>
<p>ACCIDENTE EN LA LÍNEA 12: AL MENOS 25 MUERTOS Y 79 HERIDOS TRAS EL DESPLOME. Cuando sentimos el impacto.</p>	<p>ACCIDENTE EN LA LÍNEA 12: AL MENOS 25 MUERTOS Y 79 HERIDOS TRAS EL DESPLOME. por atrás y empezó a salir hartos humo.</p>	<p>Voz ciudadano:</p> <p>Dijo que eran 15 muertos, eran más.</p>
<p>AL MENOS UN MUERTO Y 99 HERIDOS EN UN CHOQUE DE TRENES EN EL METRO DE CIUDAD DE MÉXICO. Yo pensé que el metro.</p>	<p>AL MENOS UN MUERTO Y 99 HERIDOS EN UN CHOQUE DE TRENES EN EL METRO DE CIUDAD DE MÉXICO. se iba a prender todo.</p>	<p>Voz en off mujer:</p> <p>Ya han muerto al menos 29 personas y cientos de heridos. Tan solo en los últimos 3 años.</p>
<p>FUEGO, HUMO, CORTES DE LUZ Y SATURACIÓN: EL ACCIDENTE DE LA LÍNEA 3 Dijo que eran 15 muertos, eran más.</p>	<p>HAN MUERTO AL MENOS 29 PERSONAS al menos 29 personas.</p>	<p>Cambiamos la CDMX.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

"PAN CDMX" RV00124-23 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	Si hay de otra. PAN.

"PAN CDMX" RA00140-23 [versión radio]
<p>Voz en off hombre: Usar transporte en la Ciudad de México no es seguro para tu vida.</p> <p>Voz en off mujer: Viajar en metro en la CDMX es de alto riesgo por la falta de mantenimiento y construcciones mal hechas del desgoberno de Morena.</p> <p>Voz ciudadano: Cuando sentimos el impacto por atrás y empezó a salir harto humo.</p> <p>Voz ciudadana: Yo pensé que el metro se iba a prender todo.</p> <p>Voz ciudadano: Dijo que eran 15 muertos, eran más.</p> <p>Voz en off mujer: Ya han muerto al menos 29 personas y cientos de heridos. Tan solo en los últimos 3 años.</p> <p>Cambiamos la CDMX.</p> <p>Si hay de otra. PAN.</p>

En este sentido, de dicho material se advierte lo siguiente:

- ✓ El spot de televisión inicia con una imagen de lo que parece ser un arma de fuego advirtiéndose en lo que, se conoce como cañón, la leyenda MORENA;
- ✓ La siguiente secuencia de imágenes, está relacionada con aquellas relacionadas con la caída del tramo elevado de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro acompañadas de las leyendas "EL METRO EN CDMX ALTO RIESGO", "FALTA DE MANTENIMIENTO" y "CONSTRUCCIONES MAL HECHAS".
- ✓ Al concluir esta secuencia aparece una imagen en la que se observa, lo que parece ser el perfil del rostro de una mujer, peinada con una *cola de caballo*, acompañada de la leyenda "DEL DESGOBIERNO DE MORENA".
- ✓ La siguiente secuencia, presente una serie de imágenes de lo que parecen ser notas de periódicos con las frases "accidente en la línea 12 al menos 25 muertos y 79 heridos tras el desplome", "al menos un muerto y 59 heridos en un choque de trenes en el Metro de Ciudad de México", "Fuego humo, cortes de luz y saturación: el accidente de la línea 3", "han muerto al menos 29



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

personas”, y “cientos de heridos en los últimos tres años” (frases que se leen en distintas tipografías, tamaños y colores de letras).

- ✓ El promocional concluye con la frase “CAMBIEMOS CMDX y el logotipo del partido emisor del mensaje.

Cabe precisar que ambos promocionales de televisión, así como de radio, tienen idéntico contenido auditivo.

III. CASO CONCRETO

Previo al análisis del caso en concreto, es menester señalar que, en tanto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve el conflicto competencial planteado por esta autoridad, en relación con los supuestos actos anticipados de campaña, este órgano colegiado considera pertinente emitir el pronunciamiento respectivo sobre la calumnia, al ser competencia de este Instituto, y así no dilatar el correspondiente estudio y análisis de la medida cautelar solicitada.

Sentado lo anterior, y respecto a los hechos que nos ocupan (calumnia), esta Comisión de Quejas, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos, con impacto en algún proceso electoral federal o local, puesto que las imágenes y frases que integran el promocional denunciado corresponden, en principio, al punto de vista, crítica y señalamientos del emisor del mensaje, en torno a cuestiones del ámbito público, siendo que, por el contrario su contenido, desde una óptica preliminar, se considera de **naturaleza política y genérica** y, consecuentemente, su difusión es válida en todo tiempo; lo anterior, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

En primer término, se debe tener presente que las medidas cautelares, tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión, resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.

Asimismo, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-97/2017, concluyó que los partidos políticos pueden utilizar una estrategia publicitaria que no necesariamente busque utilizar la imagen de los candidatos como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o **crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas**.

Precisado lo anterior, el análisis preliminar del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por **exaltada, molesta, incómoda o perturbadora** que parezca al denunciante, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto al gobierno de la Ciudad de México emanado de MORENA “del *desgobierno* de MORENA”, ello derivado de los distintos eventos que se han suscitado en los últimos años en el Sistema de Transporte Colectivo Metro de esta ciudad; sin que con esto, se advierta, desde una óptica preliminar, la imputación de delitos o hechos falsos.

En efecto, del análisis preliminar al contenido del material denunciado, se advierte que éste versa sobre la postura crítica que hace un partido político nacional a otro partido político nacional y al gobierno, en el caso local, emanado de éste, esencialmente, en torno a un tema público y de interés nacional, como es el referido medio de transporte.

En efecto, como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos, esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.¹⁶

Al respecto, la Sala Superior, ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia.

¹⁶ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018,¹⁷ sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

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

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

De igual suerte, la jurisdicción dictó sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017,¹⁸ sentencia en la que, medularmente, se estableció lo siguiente:

...las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado. No obstante, la difusión de hechos falsos con el objetivo de engañar al electorado respecto de las capacidades y aptitudes de uno de los contendientes no está permitida, pues resulta claro que con ello se pretende viciar la voluntad del electorado en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.

En aquellos casos en que sea difícil distinguir entre opiniones e informaciones o hechos, porque se presente información falsa en el marco de una opinión, la autoridad deberá valorar los efectos que tales mensajes podrían tener en el electorado a fin de adoptar o no alguna medida que estime procedente.

*Así, respecto a propaganda política o electoral que combine "hechos" y "opiniones", deberá determinarse si ésta en su conjunto y dentro de su propio contexto tiene un "sustento fáctico" suficiente, en el entendido de que, acorde con el criterio de veracidad aplicable al ejercicio de los derechos de libertad de expresión e información, un "sustento fáctico" no es equivalente a la prueba en juicio de los hechos en que se basa la nota, **sino a un mínimo estándar de diligencia en la investigación y comprobación de hechos objetivos.***

De esta manera, los hechos falsos difundidos en la propaganda que impacten seriamente la percepción respecto al debido desempeño del cargo al que aspira un determinado candidato deben ser objeto de medidas cautelares y, en su caso, de sanciones administrativas, pues pueden vulnerar el derecho del electorado a recibir información veraz respecto de las ofertas

¹⁷ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf

¹⁸ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway_dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway_dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0)



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

políticas a elegir. Esto es así, pues a diferencia de las meras opiniones (p.e. juicios de valor o apreciaciones subjetivas sobre hechos), los hechos generalmente pueden ser comprobados objetivamente.

No obstante, no pasa desapercibido que en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, lo que tendría como consecuencia que prevalezcan las expresiones sin necesidad de ser suspendidas o sancionadas.

De esta forma, se permite que en un contexto de un debate público abierto, plural y vigoroso un candidato o candidata, o partido político opine que sus adversarios son incompetentes, o bien, que no son aptos para desempeñar el cargo al que aspiran, ya que estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión.

En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o cuya veracidad es muy dudosa la autoridad debe valorar, atendiendo al contexto en que se presenta la información, si la misma debe ser objeto de una medida cautelar o no.

*Así, la información transmitida en la pauta relativa o vinculada con las candidaturas contendientes, debe considerarse, en principio, como una **información permitida** que debe ser conocida por el electorado a fin de valorar si esa información confirma, modifica o define el sentido de su voto. No obstante, **tal información estará protegida en la medida en que pueda presumirse que se tuvo la diligencia debida para sostener su veracidad**, porque de resultar falsa podría incidir de manera indebida en el derecho a votar de forma informada, libre y auténtica, ya que el elector podría tomar una decisión con base en elementos ajenos a la realidad lo que desvirtuaría el sentido y legitimidad de su voto, más allá de la réplica o las aclaraciones que pudiera hacer la parte afectada, pues dada la relevancia e incidencia directa en la persona afectada por la información, puede presumirse válidamente un impacto serio o sustancial en el electorado considerando las finalidades y trascendencia de la pauta.”*

Así las cosas, del contenido tanto visual como auditivo del spot denunciado, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, corresponde a una opinión crítica del emisor del mensaje en torno a eventos que son públicos y notorios, como lo son los accidentes que han ocurrido en el Metro de la Ciudad de México, en los últimos años.¹⁹

Esto es, para el emisor del mensaje, los problemas que suceden en el Metro de la Ciudad de México, a los que hace mención en su mensaje, pueden derivarse de acciones realizadas por el actual gobierno local, emanado de la fuerza política denunciante, lo que bajo la apariencia del buen derecho, constituyen la opinión o percepción del responsable de los materiales, en torno a temas públicos y de interés general, como son, precisamente, los resultados de acciones de gobierno.

Sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los spots, con independencia de la decisión que en el

¹⁹ Véase las notas periodísticas consultables en los vínculos <https://www.elfinanciero.com.mx/cdmx/2021/05/03/colapsa-estructura-y-se-desploma-metro-en-la-estacion-olivios-de-la-linea-12/>; <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/05/07/capital/sube-a-26-la-cifra-de-muertos-por-accidente-en-linea-12-del-metro/> y <https://elpais.com/mexico/2023-01-07/al-menos-un-muerto-y-14-heridos-en-un-choque-de-trenes-en-el-metro-de-ciudad-de-mexico.html>



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

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.**

En efecto, 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**, como es el caso de las frases señaladas por el partido quejoso, a las que, incluso, atribuye el carácter de *calumniosas*.

Al respecto, es de subrayarse que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior:

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

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

En este tenor, desde una óptica preliminar, las frases que integran el spot, son insuficientes para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que las expresiones o imágenes contenidas en los spots se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso al partido denunciante, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen la perspectiva del emisor del mensaje, sobre el actuar de un gobierno emanado de MORENA, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

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, se originan de gobiernos



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

emanados del partido denunciante, no está prohibida a los partidos políticos, pues se reitera abona en el debate político.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.

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

Por otra parte, se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con real malicia (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

Así, conforme a lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- **El sujeto que fue denunciado.** Únicamente pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

- **Elemento objetivo.** Imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en el proceso electoral.
- **Elemento subjetivo.** A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

Así, para la Sala Superior, para que pueda acreditarse el elemento objetivo de la calumnia es necesario que estemos ante la comunicación de hechos (no de opiniones). En ese sentido, la manifestación denunciada debe implicar la trasmisión de información, entendida como la expresión de un hecho, no así de una opinión, la cual implicaría la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.

En este sentido, del análisis preliminar al promocional objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para retirar el promocional denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, con independencia de la decisión que en el fondo adopte la Sala Regional Especializada a partir de la valoración integral y detallada de las pruebas y contexto del caso.

Por otro lado, es oportuno señalar que si bien, la parte quejosa señala que dicho spot es una apología del delito al mostrar un arma de fuego y con ella hacer alusión de que MORENA asesina personas, ello no es suficiente para que esta autoridad interprete en sede cautelar que, con lo anterior, se dirijan a imputarle algún hecho de carácter ilícito, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que constituyen manifestaciones generales sobre la perspectiva del emisor del mensaje del contexto o situación actual en nuestro país, específicamente, en la Ciudad de México, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Además, si bien es cierto, en un momento del promocional se hace alusión al nombre del partido político quejoso sobre lo que se conoce como el *cañón* de un arma de fuego, lo cierto es que, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte referencia a una imputación de hechos o delitos falsos de manera directa a alguna persona o partido político.

Más aún que, la Sala Superior ha considerado que, en sede cautelar, no es el momento procesal oportuno para realizar un análisis de equivalencias funcionales, ya que es un tema que corresponde al fondo del asunto; lo anterior, al resolver el SUP-REP-242/2022, en que argumentó, lo siguiente:



ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

(66) Por otro lado, **tampoco le asiste razón a MORENA respecto de que la Comisión de Quejas no fue exhaustiva en su análisis** porque no analizó i) las expresiones de forma contextual y ii) la existencia de elementos funcionales.

...

(68) Respecto del primer punto, se considera que, contrario a lo señalado por MORENA, la Comisión de Quejas sí llevó a cabo un análisis integral del promocional denunciado, en el que consideró que no era posible advertir la existencia de la imputación de un delito o de un hecho falso, tal y como ya se sintetizó en el apartado anterior.

(69) Esta Sala Superior considera que el análisis que llevó a cabo la Comisión de Quejas fue suficiente, considerando que se debe hacer un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, porque este es el tipo de análisis requerido en este momento procesal. De esta forma, el agravio de MORENA resulta ineficaz, dado que pretende que se lleve a cabo un análisis pormenorizado de los promocionales, a efecto de determinar si indirectamente se actualizan los elementos de la calumnia, lo cual no es propio del análisis que se debe llevar a cabo en la sede cautelar.

(70) Por otro lado, **tampoco le asiste la razón respecto de que no se analizó la existencia de equivalentes funcionales** por dos motivos. El primero, porque en todo caso esto será motivo de análisis en el estudio de fondo de los promocionales denunciados. En segundo lugar, porque la existencia de equivalentes funcionales que llamen a votar a favor o en contra de cierta opción política no actualizan la infracción de calumnia, de forma que resulta ineficaz el agravio planteado a efectos de mostrar que, preliminarmente, se actualizan los elementos de la calumnia.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, al tratarse de opiniones críticas, la conclusión debe ser que la misma: no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:

El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación.

*En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas **ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.** Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023

elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

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

Criterio similar fue adoptado por esta Comisión, entre otros, en los acuerdos ACQyD-INE-170/2021, ACQyD-INE-15/2022, y ACQyD-INE-30/2022. Así como en los acuerdos ACQyD-INE-5/2022, ACQyD-INE-14/2022, ACQyD-INE-28/2022, ACQyD-INE-35/2022 y ACQyD-INE-90/2022, confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de los expedientes SUP-REP-7/2022; SUP-REP-30/2022; SUP-REP-58/2022, SUP-REP-75/2022 y SUP-REP-242/2022.

Finalmente, es importante destacar que, en el caso se está en presencia de propaganda política y, consecuentemente, válida para su difusión en el periodo ordinario para el que fue pautado por el Partido Acción Nacional en la Ciudad de México, por lo que el contenido y mensaje del material denunciado puede encuadrar dentro de las siguientes categorías permitidas:

- Se refiere a cuestiones de interés general y con carácter informativo como lo es el tema de los accidentes en el Metro de la Ciudad de México.
- No se hace uso explícito de llamados a votar a favor o en contra o referencias expresas a candidatos y plataforma electoral del partido político emisor.
- Se cuestiona la actividad gubernamental, en el caso, el de la Ciudad de México, y la supuesta falta de mantenimiento por parte de este al referido sistema de transporte público.

En este sentido, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, como ocurre en este caso, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas-**

Incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²⁰ **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones**

²⁰ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.

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

Por lo que, en el presente caso, se insiste que las publicaciones denunciadas, bajo la apariencia del buen derecho, tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el Partido Acción Nacional sobre un tema de relevancia, como es la situación que guarda el Sistema de Transporte Colectivo Metro de la Ciudad de México, así como la crítica o postura que fija dicho instituto político frente a otro partido político y el gobierno local emanado de este último.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-28/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/OPLE/CDM/MORENA/72/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/MORENA/CG/73/2023**

Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la difusión del promocional denominado "**PAN CDMX**" con número de folio RV00124-23, [Televisión] y RA00140-23 [radio], pautado por el Partido Acción Nacional, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

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

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

DOCTORA ADRIANA MARGARITA FAVELA HERRERA