



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, DERIVADO DEL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023.**

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

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

**I. Denuncia.** El quince de marzo del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional presentó queja en contra del partido político MORENA por la difusión del promocional identificado como CONTRASTE en sus versiones RV00164-23 y RA00204-23, para televisión y radio respectivamente, en el contexto del periodo de intercampaña dentro del proceso electoral local en el Estado de México. Desde la perspectiva del quejoso, el contenido de estos promocionales rebasa los límites de la libertad de expresión ya que imputa hechos falsos y constituye un discurso que incita al odio.

Por lo anterior, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares a fin de que se ordene el retiro de forma inmediata de la propaganda objeto de denuncia con el fin de preservar los principios constitucionales en la contienda electoral.

**II. Registro, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.** Mediante proveído de esa misma fecha, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave **UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

De igual manera, se ordenó la instrumentación del acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se instruyó la glosa del reporte de vigencia del material denunciado emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

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

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia calumnia y discurso de odio, respecto de dos promocionales pautados por un partido político nacional para el periodo de intercampaña, dentro del proceso electoral local que se desarrolla en el estado de México, para la elección de gubernatura.

---

<sup>1</sup> Al respecto, es necesario precisar que, con relación a lo previsto en el artículo 471, párrafo 8 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reformado el dos de marzo de dos mil veintitrés, respecto a que Si la Dirección Ejecutiva Jurídica y de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión Jurídica y Contenciosa Electoral dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos establecidos en esta Ley; cabe señalar que, de conformidad con lo establecido en el artículo Vigésimo Tercero transitorio del mismo ordenamiento legal, en el que se establece que: A más tardar en la sesión ordinaria de mayo de 2023, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitirá un reglamento único que regule el funcionamiento de su estructura orgánica, así como la organización y el funcionamiento de las comisiones del Consejo General y los órganos del Instituto. [...]. Por lo que, hasta en tanto ello ocurra, la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, seguirá siendo el órgano competente para tales efectos.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>2</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS.**

**SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS.** Como se ha expuesto, el Partido Revolucionario Institucional denunció el presunto **uso indebido de la pauta**, derivado del pautado del promocional identificado como CONTRASTE en sus versiones RV00164-23 y RA00204-23, para televisión y radio respectivamente, atribuible al Partido Político MORENA, ya que, a su juicio, el contenido del material denunciado le imputa hechos y delitos falsos y difunde un discurso que incita al odio.

## **PRUEBAS**

### **OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE**

- 1. Documental pública.** Consistente en el **acta circunstanciada**, que sea instrumentada por la autoridad electoral, en la que se haga constar la existencia y contenido del promocional denunciado.
- 3. Presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que beneficie a su representado y compruebe la razón de su dicho.
- 4. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias que integran el expediente y que beneficie a su representada.

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

- 1. Documental pública**, consistente en **acta circunstanciada**, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la

---

<sup>2</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica:  
<http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

# ACUERDO ACQyD-INE-40/2023 COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023

existencia y contenido del promocional identificado como “CONTRASTE” en sus versiones RV00164-23 y RA00204-23, para televisión y radio respectivamente.

## 2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

### RV00164-23

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: 15/03/2023 al 15/03/2023  
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 15/03/2023 17:02:34

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RV00164-23	CONTRASTE	MEXICO	INTERCAMPANA LOCAL	19/03/2023	22/03/2023

\*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 <https://portal-pautas.ine.mx/>

### RA00204-23

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: 15/03/2023 al 15/03/2023  
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 15/03/2023 17:03:16

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MORENA	RA00204-23	CONTRASTE	MEXICO	INTERCAMPANA LOCAL	19/03/2023	22/03/2023

\*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 <https://portal-pautas.ine.mx/>

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- Se tiene por acreditada la existencia de los promocionales de televisión identificado como “CONTRASTE” en sus versiones RV00164-23 y RA00204-



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

23, para televisión y radio respectivamente, pautado por MORENA para el periodo de intercampañas del Proceso Electoral Local en el Estado de México, en términos de los cuadros que anteceden.

- Los promocionales RV00164-23 y RA00204-23, fueron pautados para difundirse del diecinueve al veintidós de marzo de dos mil veintitrés.

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

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

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

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

**c) La irreparabilidad de la afectación.**

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

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

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

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

Por tanto, la autoridad que tenga a su cargo establecer si procede o no acordarlas, y en su caso, determinar cuál procede adoptar, debe realizar diversas ponderaciones que permitan su justificación, como son las atinentes a los derechos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

en juego, la irreparabilidad de la afectación, la idoneidad de la medida cautelar, así como su razonabilidad y proporcionalidad.

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>3</sup>

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

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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

### **I. CUESTIÓN PREVIA**

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional “CONTRASTE” con folio de registro para televisión RV00164-23, y RA00204-23 para radio, inicia su vigencia el próximo diecinueve de marzo de dos mil veintitrés, dentro de la pauta asignada al partido político MORENA como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, el mismo ya se encuentra alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto [https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_locales\\_entidad/electoral](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral)

La colocación en el portal de Internet del promocional denunciado implica que esté disponible para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundido en televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente corresponder a un uso indebido de la pauta derivado de la inminente difusión de un material cuyo contenido resulta calumnioso y contiene expresiones discriminatorias y de odio.

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

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

Lo anterior, en términos de la tesis relevante LXXI/2015, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. LA AUTORIDAD DEBE PRONUNCIARSE SOBRE SU**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

**ADOPCIÓN RESPECTO DE PROMOCIONALES PAUTADOS AUN CUANDO LA DENUNCIA SE PRESENTE ANTES DE SU DIFUSIÓN.**

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

**II. MARCO JURÍDICO**

**a) 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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

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

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

**b) 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 calumnie a las personas.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

---

<sup>4</sup> 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](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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)**<sup>6</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>7</sup>.

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.

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>8</sup>.

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**

---

<sup>8</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

**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.<sup>9</sup>

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 fondo<sup>10</sup>.

### **c) Libertad de expresión**

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

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>11</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en 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,

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

así como el fomento de una auténtica cultura democrática, siempre que no se rebasen los límites constitucional y legalmente establecidos.

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”**.<sup>12</sup>

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

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación 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.

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

---

<sup>12</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>13</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**<sup>14</sup>

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

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

<sup>15</sup> Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es **“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO”**



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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

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.

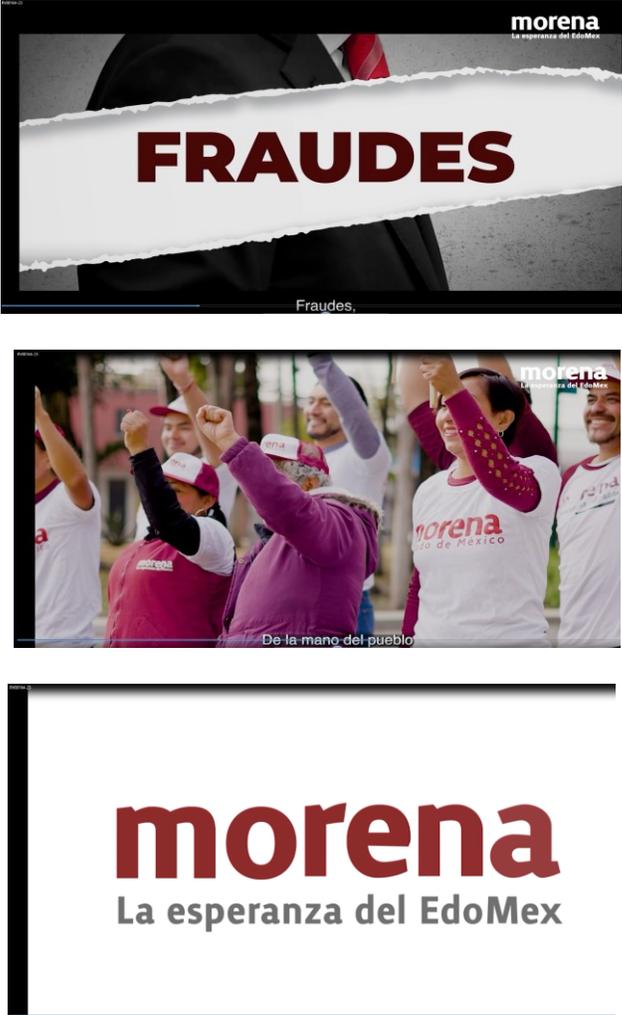
Bajo estas consideraciones, cuando se encuentre en debate la libertad de expresión frente al derecho al honor o vida privada de una persona cuya actividad tenga trascendencia para la comunidad general, tendrá que hacerse un ejercicio de ponderación que tome en consideración el tipo de actividades que 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.

**III. MATERIAL DENUNCIADO.**

<b>"CONTRASTE" Folio RV00164-23</b>	
<b>Imágenes</b>	<b>Audio</b>
	<p><b>Voz femenina en off</b></p> <p><i>“Por casi 100 años en nuestro estado las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en el poder.</i></p>
	<p><i>Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

	<p><i>Pero ¡NI UN AÑO MÁS! su tiempo ya se acabó.</i></p> <p><i>De la mano del pueblo se consolidará la Cuarta Transformación en el Estado de México para iniciar una nueva era de esperanza y honestidad.</i></p> <p><i>¡Ya viene el cambio!</i></p> <p><i>Morena La esperanza del Edo Mex.”</i></p>
--	---

**"CONTRASTE"  
Folio RA00204-23**

Audio

**Voz femenina en off:**

*“Por casi 100 años en nuestro estado las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en el poder.*

*Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción.*

*Pero ¡NI UN AÑO MÁS!*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

*su tiempo ya se acabó.*

*De la mano del pueblo se consolidará la Cuarta Transformación en el Estado de México para iniciar una nueva era de esperanza y honestidad.*

*¡Ya viene el cambio!*

*Morena*

*La esperanza del Edo Mex.”*

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

1. El promocional se desarrolla con la aparición de diversas imágenes mientras se emite el mensaje.
2. En los segundos 00:06 al 00:11, se escucha la frase: *“las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en el poder. Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción”*.
3. Al cierre del promocional aparece un fondo blanco con el emblema del partido Morena y la leyenda *“La leyenda del Edo Mex”*.

#### **IV. CASO CONCRETO**

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares solicitadas por MORENA, toda vez que bajo la apariencia del buen derecho y de un análisis preliminar al material denunciado, se considera que su contenido se encuentra amparado en la libertad de expresión, sin que se advierta que con su difusión, se pueda vulnerar la normativa en materia electoral, de conformidad con las siguientes consideraciones.

##### **a) Calumnia.**

El partido quejoso, considera que el promocional denunciado lo calumnia, en particular, al emitir la frase: *“las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

*el poder. Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción*”, pues en ellas se le imputan hechos falsos y se atribuye al Partido Revolucionario Institucional y a los que le acompañan en la coalición “Va por el Estado de México” los delitos de fraude y corrupción.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, desde una perspectiva preliminar, que **no se actualiza la figura jurídica de calumnia**, porque no se advierte, de manera evidente o explícita, la imputación de hechos o delitos falsos.

En principio, es de destacar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido 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, sin que los juicios valorativos, puedan estar sujetos a un canon de veracidad<sup>16</sup>.

En este sentido, el máximo tribunal en la materia ha considerado que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tienen 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, así como los principios y valores reconocidos en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procurando maximizar tales derechos en el debate político e interpretar de forma estricta las restricciones para no hacer nugatorios los derechos a la libertad de expresión, principalmente en la etapa de campañas electorales, en donde es necesario proteger y alentar un debate intenso y vigoroso, maximizando la dimensión deliberativa de la democracia representativa<sup>17</sup>.

De igual suerte, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-106/2021, la Sala Superior determinó que para acreditar los extremos de la calumnia, se debe hacer un análisis contextual del mensaje y del grado de afectación que pueda producir en los principios y valores constitucionales

---

<sup>16</sup> Ver SUP-REP-13/2021

<sup>17</sup> Véanse, SUP-REP-54/2021, SUP-REP-43/2021, SUP-REP-36/2021, SUP-REP-34/2021 y SUP-REP-17/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

que hagan necesaria la adopción de las medidas cautelares, de tal suerte que, salvo que existan elementos para suponer que la afectación a un derecho o principio resulta evidente o manifiesta, la finalidad de la propaganda es informar y presentar al electorado las diferentes propuestas y puntos de vista que proponen los partidos, siendo que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Comisión interamericana de derechos humanos<sup>18</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>19</sup>

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

Bajo este contexto, del análisis integral y bajo la apariencia del buen derecho al promocional objeto de denuncia, este órgano colegiado no advierte la imputación de hechos o delitos falsos hacia el partido o a persona alguna, siendo que su contenido, constituye la perspectiva, crítica u opinión del partido emisor del mensaje respecto al tiempo que en esa entidad federativa ha estado el partido denunciante en el poder, lo que contrario a lo que sostiene el partido quejoso, en ninguna de las expresiones o fragmentos del promocional se aprecia, de manera clara, la imputación de hechos o delitos falsos que sirva de base para la adopción de medidas cautelares.

En efecto, si bien la expresión: *“las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en el poder. Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción”*, puede parecer chocante o una crítica vehemente a Partido Revolucionario Institucional, al analizar el contenido del promocional denunciado, **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.

---

<sup>18</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

<sup>19</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

En este sentido, conforme al criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, **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.**

Además, esta autoridad electoral nacional, desde una mirada preliminar, no encuentra que las frases o expresiones contenidas en el promocional y que son destacadamente cuestionadas por el quejoso, constituyan calumnia, pues estas frases hacen referencia a la participación que ha tenido el denunciante en el gobierno de esa entidad y al cambio que proponen, pero, además, no puede considerarse como calumnia dado que no se está en presencia de la imputación de una conducta delictiva falsa, al tratarse de una expresión que admite varios significados y sentidos, siendo que, como lo ha sostenido la *Sala Superior*, 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.**

Por tanto, desde una perspectiva preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado no tiene elementos para sostener que el contenido de los materiales pautados por MORENA, sean absolutamente falsas, máxime que las mismas no afirman que el Partido Revolucionario Institucional haya cometido un delito, sino que refieren a lo que constituye 'fraude' y 'corrupción' desde la mirada del emisor del mensaje, sin que se advierta la imputación **directa e inequívoca** de un hecho o delito falso al partido denunciante, por lo que no se actualizan los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia en materia electoral.

De igual suerte, esta Comisión no considera que las palabras "**corrupción**" y/o "**fraude**", constituyan, en sí mismas, la imputación de ningún hecho o delito, pues las mismas admiten distintos significados, siendo algunos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española:

***corrupción***

*Del lat. corruptio, -ōnis.*

*1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.*



**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

*2. f. Deterioro de valores, usos o costumbres.*

*4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.*

**fraude**

*Del lat. fraus, fraudis.*

*1. m. Acción contraria a la verdad y a la rectitud, que perjudica a la persona contra quien se comete.*

Criterio similar fue sustentado por parte de la Sala Superior del Tribunal del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-197/2015, en el que entre otras cosas la autoridad jurisdiccional estableció que la connotación del vocablo “corrupción” no necesariamente debe ser interpretado como la imputación concreta a un acto ilícito, y menos aún delictivo; puesto que para ello, **es necesario partir del contexto** pues, en todo caso, también queda comprendida dentro de ese término, toda conducta que irrumpe con el esquema de racionalidad y economía que debe imperar en la actuación pública.

En este sentido, en el caso de la expresión del vocablo ‘fraude’, debe considerarse el contexto en el que es emitido y por lo tanto, para presumir que se trata de la imputación de un delito, deben existir otros elementos que acompañen a dicha expresión que permitan afirmar de manera directa, específica, inequívoca e indubitable y no de manera abierta, vaga y ambigua que se está atribuyendo la comisión de una conducta ilícita al partido denunciante.

Es por ello, que desde una óptica preliminar, la forma y el contexto en el que se emite el mensaje del promocional, no es suficiente para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que estas expresiones se dirijan a imputarle algún hecho concreto de carácter ilícito o un hecho falso al partido o a los partidos integrantes de la coalición pues, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor del mensaje, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Por lo anterior, es que se considera que, decir: *“las y los del PRIAN han hecho todo por mantenerse en el poder. Fraudes, mentiras, injusticias, corrupción”*, no conlleva, necesariamente, a que esta autoridad deba ordenar que se prohíba la difusión del promocional.

En este sentido, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al promocional objeto de la denuncia, no se advierten elementos que den base y sustento a esta autoridad para suspender la difusión del promocional denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas de interés general, sin que de las frases que integran el material denunciado, se advierta la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de los mismos, 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.

Con base en lo anterior, desde una perspectiva preliminar, este órgano colegiado considera que el hecho de que MORENA, incluya en los promocionales, posicionamientos o críticas en contra de otro actor político, no actualiza una evidente ilegalidad por lo que, no se cuenta con elementos para acreditar una conducta posiblemente ilegal que diera lugar al dictado de medidas cautelares como las solicitadas por el quejoso.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo ACQyD-INE-29/2021, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-49/2021

#### **b) Discurso de odio y libertad de expresión**

En su escrito de queja, el Partido Revolucionario Institucional señala que el contenido del promocional denunciado le atribuye hechos falsos, contribuyendo con ello a difundir mensajes de odio en su contra y de los partidos que integran la coalición “Va por el Estado de México”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023**  
**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**  
**Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

Ahora bien, en cuanto al discurso de odio que argumentó la parte denunciante, es preciso enfatizar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó al resolver el amparo directo en revisión 4865/2018, que es viable hacer apología o discurso de odio mediante la expresión del mensaje por cualquier medio susceptible de comunicarlo, ya sea directa o indirectamente, a través de palabras, el uso de símbolos u otras formas de expresión, que en un contexto determinado, permitan concluir que se trata de una manifestación de odio que necesariamente deriva en la discriminación o violencia en contra de una determinada persona o grupo de personas, con motivo de sus características de identidad, origen étnico, religioso, racial, cultural, género, entre otras.

Al respecto, en el caso que se analiza y desde una óptica cautelar, a partir del contenido del material denunciado, esta Comisión de Quejas y Denuncias no advierte que el mensaje contenga elementos que inciten al odio en contra de algún partido político o coalición, ni se aprecia, de manera preliminar, que tenga como base la intención de menoscabar derechos humanos o la dignidad de las personas.

En la propia sentencia de la Primera Sala se indica que no hay duda entonces en cuanto a que la libertad de expresión, para efectos de la protección a su ejercicio, reconoce como límite el discurso de odio, entre otros supuestos, cuando las conductas o expresiones incitan a la violencia o actualizan la discriminación por razón de raza, origen étnico o motivos religiosos, entre otros, respecto de alguna persona o grupo de personas.

En este sentido, se debe tener presente que las manifestaciones controvertidas se encuentran amparadas por el derecho a la libertad de expresión porque, de conformidad con el artículo 6 de la Constitución, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceras personas, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

En efecto, como ya se dijo en el apartado anterior, se trata de una crítica de MORENA con respecto a temas que eventualmente han sido objeto de comentarios en el contexto del debate público; de ahí que no se advierta, de manera preliminar, que el promocional objeto de estudio tenga como sustento elementos que estén



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

dirigidos a despertar descontento entre la ciudadanía e incitar el odio hacia algún sector o instituto político en particular.

Como se aprecia, contrario a lo afirmado por el Partido Revolucionario Institucional, el promocional pautado por MORENA no incluye ideas o frases difamatorias u hostiles, por lo que no constituye una apología del odio, incitación a la violencia o persecución política y no se advierte la intención de hacer un llamado o a tomar acciones hostiles o violentas en contra de ellos o de algún otro partido.

En tal virtud, se considera en sede cautelar, que el contenido del promocional se ubica dentro del contexto de debate político, con el que se busca criticar y cuestionar la situación que se vive de una manera genérica y abierta.

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 36, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante el Juicio Electoral..

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

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto del promocional identificado como "CONTRASTE" en sus versiones RV00164-23 y RA00204-23, para televisión y radio



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-40/2023  
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS  
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/94/2023**

respectivamente, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

**TERCERO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el Juicio Electoral, atento a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décimo Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete 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**