



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y JORGE ÁLVAREZ MÁYNEZ, COORDINADOR DE LA FRACCIÓN PARLAMENTARIA DE MOVIMIENTO CIUDADANO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023 Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023.

Ciudad de México, a veintiséis de abril de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023

I. Denuncia. El veinte de abril de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Acción Nacional ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció:

- El presunto uso indebido de la pauta atribuible a Movimiento Ciudadano, por la difusión del promocional de televisión con número de folio **RV00322-23** denominado “**DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA**”, toda vez que, en dicho spot, se visualiza el nombre, voz e imagen de Jorge Álvarez Máynez, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que podría constituir actos de promoción personalizada de dicho servidor público.
- La presunta difusión de **propaganda calumniosa** derivado de la transmisión del promocional arriba citado, ya que con la frase *que las cúpulas de sus partidos sean intocables*, a juicio del quejoso, se trata de información falsa.

Por lo que solicita la suspensión de la difusión del promocional denunciado.

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Instrumentar acta circunstanciada respecto de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con el promocional denunciado.
- Se ordenó la inspección y glosa del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, en su versión de televisión.
- Solicitar información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a Movimiento Ciudadano y, a Jorge Álvarez Máynez, Diputado Federal y Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, proporcionaran diversa información relacionada con el spot denunciado.
- Además, se solicitó a la Oficialía Electoral, certificara la existencia y contenido de los vínculos electrónicos referidos por la parte quejosa.

UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

III. Denuncia. El mismo veinte de abril de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció:

- El presunto uso indebido de la pauta atribuible a Movimiento Ciudadano, por la difusión del promocional de televisión con número de folio **RV00322-23** denominado “**DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA**”, toda vez que, en dicho spot, se visualiza el nombre, voz e imagen de Jorge Álvarez Máynez, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que podría constituir actos de promoción personalizada de dicho servidor público.

Por lo que solicitó la suspensión de la difusión del promocional denunciado.

IV. Registro de queja, reserva de admisión y de emplazamiento, y acumulación. En la misma fecha, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- La acumulación de dicha queja al expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023, al versar, esencialmente, sobre los mismos hechos denunciados y existir conexidad en la causa.

**UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

V. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que en el ámbito de sus atribuciones determinara lo conducente.

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

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el supuesto **uso indebido de la pauta** y la probable **difusión de propaganda calumniosa**, derivado de la difusión de un promocional de televisión, pautado por Movimiento Ciudadano, para el periodo ordinario.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**, 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional denunciaron a Movimiento Ciudadano, por el presunto uso indebido de la pauta y difusión de propaganda calumniosa, derivado de la transmisión del promocional de televisión, toda vez, a decir de los actores, en dicho spot, se visualiza el nombre, voz e imagen de Jorge Álvarez Máynez, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo que podría constituir actos de promoción personalizada de dicho servidor público; además el Partido Acción Nacional, refiere que con la frase *que las cúpulas de sus partidos sean intocables*, se trata de información falsa.

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

PRUEBAS

OFRECIDAS POR LAS PARTES DENUNCIANTES

Partido Acción Nacional

- 1. La prueba técnica**, consistente en la certificación que se realice al portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto al contenido del promocional denunciado
- 2. La documental privada**, consistente en la certificación a la entrevista brindada por Jorge Álvarez Máynez, al medio de comunicación Radio Fórmula, respecto a la situación que privó alrededor del trabajo en la Cámara de Diputados en torno a la propuesta de reforma constitucional.
- 3. La documental pública**, consistente en la publicación realizada en la página de internet del Partido Movimiento Ciudadano.
- 4. La presuncional**, en su doble aspecto legal y humano.
- 5. La instrumental de actuaciones.**

Partido Revolucionario Institucional



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

1. **La técnica**, consistente en el disco compacto que contiene el material denunciado.
2. **La documental**, consistente en el acta circunstanciada respecto del contenido del spot.
3. **La instrumental de actuaciones.**
4. **La presuncional**, legal y humano.

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.
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:

Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
MC	RV00322-23	DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	29/04/2023	29/04/2023

3. **Documental privada**, consistente en el oficio MC-INE-111/2023, firmado por el representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Consejo General de este Instituto, quien, indicó que Jorge Álvarez Máynez, además de ser el Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, también es integrante del Consejo Nacional de ese partido político, así como integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional, que es el órgano ejecutivo y permanente del partido, por lo que, dentro de sus responsabilidades partidistas se encuentra la de difundir la ideología del partido político dentro de sus pautas, y encauzar el trabajo y las acciones de sus militantes, órganos y estructuras internas para lograr los fines que Movimiento Ciudadano tiene encomendados y regir su vida interna.
4. **Documental pública**, consistente en el escrito signado por Jorge Álvarez Máynez, Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, quien informó que es integrante



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

del Consejo Nacional de ese partido político, así como integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional, por lo que sí puede hablar a nombre de dicho partido político.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

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

- El promocional denominado “**DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA**” con número de folio **RV00322-23**, [Televisión], fue pautado por Movimiento Ciudadano para su difusión en la pauta correspondiente al periodo ordinario 2023, en la Ciudad de México, el veintinueve de abril del año en curso.

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* —apariciencia 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

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

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

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

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

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

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

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



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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**¹

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.

¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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.

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



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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.

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.²

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

² Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 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.³ 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

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



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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

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

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

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.

⁴ 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-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión interamericanas de derechos humanos⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**⁶

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.⁷

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.**

⁵ 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.

⁶ 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 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.



Promoción personalizada

El párrafo octavo del artículo 134 constitucional establece que la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan los poderes o entes públicos, cualquiera que sea su nivel u orden de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y que en ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸ determinó que el artículo 134 tiene como finalidad que:

1. La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional;
2. Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social;
3. La propaganda difundida por las personas del servicio público no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público;
4. Prevé una prohibición concreta para la propaganda personalizada de las y los servidores públicos, cualquiera que sea el medio para su difusión;
5. Prevé que todo servidor público tiene el deber de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos;
6. Al establecer el texto del artículo 134, párrafo octavo constitucional "bajo cualquier modalidad de comunicación social", la prohibición se materializa a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente, propaganda proveniente de funcionarios públicos, tales como: televisión, radio, *internet*, cine, prensa, anuncios espectaculares, mantas, pancartas, trípticos, volantes, entre otros.

La Sala Superior ha establecido que los elementos que deben colmarse para determinar o identificar propaganda personalizada de las y los servidores públicos, son los siguientes:⁹

⁸ SUP-REP-3/2015, SUP-REP-5/2015, y SUP-REP-179/2016 entre otros.

⁹ De acuerdo con la jurisprudencia 12/2015 de rubro: PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA.



ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

1. **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público;
2. **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente, y
3. **Temporal.** Resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas; sin que dicho período pueda considerarse el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En efecto, el artículo 134 constitucional contiene dos aspectos que dan fundamento al orden democrático: por una parte, el derecho a la información, sustentado en la obligación que tienen los órganos de gobierno de informar y el correlativo derecho que tienen las personas de recibir información del quehacer gubernamental; y el principio de equidad, que debe prevalecer en las contiendas electorales, basado en que los órganos de gobierno de cualquier jerarquía, naturaleza u orden, se abstengan de influir en cualquier forma en la competencia entre partidos.

Asimismo, la Ley General de Comunicación Social en sus artículos 8 al 14 Bis establece, esencialmente, los requisitos y contenidos de la comunicación social de los Entes Públicos, destacándose que en el numeral 9, párrafo 1, fracción I, inciso a), de esa norma, se establecen las prohibiciones de emitir propaganda personalizada.

En este sentido, la Sala Superior¹⁰ ha considerado que las limitaciones a la actividad propagandística gubernamental y del gasto de recursos públicos, no implican una limitación absoluta a las actividades públicas que realicen dichos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones, tampoco impiden su participación en las actividades que deban realizar para ese efecto.

¹⁰ Ver SUP-JRC-571/2015 y SUP-JDC-2002/2016



La promoción personalizada, se actualiza cuando se tienda a promocionar, velada o explícitamente, a un servidor público. Esto se produce cuando la propaganda tienda a promocionarlo destacando su imagen, cualidades o calidades personales, logros políticos y económicos, partido de militancia, creencias religiosas o personales, antecedentes familiares o sociales, etcétera, asociando los logros de gobierno con la persona, más que con la institución, a fin de posicionarlo en el conocimiento de la ciudadanía con fines político-electorales, o bien, para favorecer o afectar a las distintas fuerzas y actores políticos¹¹.

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.

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.¹²

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.

¹¹ Criterio contenido en la sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-49/2009

¹² 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-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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,¹³ 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)**,¹⁴ pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.¹⁵

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

¹³ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

¹⁴ 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.

¹⁵ 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-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión.¹⁶

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

¹⁶ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁷

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**¹⁸.

II. CONTENIDO DEL MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional “DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA”, en su versión de televisión, es el siguiente:

“DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA” RV00322-22 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz Jorge Álvarez Máynez: Miren nada más el cinismo.</p> <p>Voz Alejandro Moreno: El Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral no se tocan.</p> <p>Voz Jorge Álvarez Máynez: El PRI y el PAN se la pasaron repitiendo que el único “voto útil” eran ellos, que iban a detener al régimen.</p> <p>Pactaron con Morena, atarle las manos al Tribunal y que las cúpulas de sus partidos sean intocables.</p>

¹⁷ 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.

¹⁸ 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-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

“DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA” RV00322-22 [versión televisión]	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Movimiento Ciudadano no le va a dar la espalda a esas personas que salieron a las calles a defender nuestra democracia.</p> <p>El Tribunal Electoral, no se toca</p> <p>Voz en off mujer: Movimiento ciudadano</p>

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

- ✓ El partido emisor del mensaje es Movimiento Ciudadano.
- ✓ El promocional contiene una serie de imágenes, en los que se observa de forma preponderante al emisor del mensaje Jorge Álvarez Máynez, identificado como integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional (órgano de Movimiento Ciudadano), quien emite dirige un mensaje sobre un supuesto pacto celebrado entre los partidos políticos MORENA, Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, relacionado con



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

la aprobación de una reforma en materia electoral, con la que se afectaría al Tribunal Electoral.

- ✓ Durante este discurso, se ven distintas imágenes como al dirigente del Partido Revolucionario Institucional manifestando “El Instituto Nacional Electoral y el tribunal electoral no se tocan”.
- ✓ Enseguida, vuelve aparecer quien emite el mensaje diciendo *El PRI y el PAN se la pasaron repitiendo que el único “voto útil” eran ellos, que iban a detener al régimen y Pactaron con Morena atarle las manos al Tribunal y que las cúpulas de sus partidos sean intocables.* En este momento, visualmente se observa la imagen con letras blancas y negras “PRI, PAN Y PRD PACTARON CON MORENA”.
- ✓ El mensaje concluye con las frases, *Movimiento Ciudadano no le va a dar la espalda a esas personas que salieron a las calles a defender nuestra democracia y el Tribunal Electoral no se toca.*

III. CASO CONCRETO

A) CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denominado “**DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA**” con número de folio **RV00322-23**, [Televisión], pautado por Movimiento Ciudadano, inician su vigencia el veintinueve de abril de dos mil veintitrés, dentro de la pauta asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario.

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 y de difundir un material presuntamente con propaganda calumniosa.

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 los denunciantes, previo a la difusión del material denunciado en televisión.



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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

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

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

B) ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

1. Uso indebido de la pauta que podría constituir actos de promoción personalizada de una persona del servicio público.

Como se adelantó, tanto el Partido Acción Nacional, como el Partido Revolucionario Institucional, solicitaron como medidas cautelares la suspensión de la difusión del promocional denunciado, ya que, desde su perspectiva, la aparición de Jorge Álvarez Máynez, Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Movimiento Ciudadano en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el spot denunciado podría constituir actos de promoción personalizada de dicho servidor público.

A partir de los elementos relatados, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, **bajo la apariencia del buen derecho**, que el material objeto de inconformidad, no configura la violación alegada por los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, como se razona en los párrafos subsecuentes.

Como antes fue mencionado, el modelo de comunicación política vigente en nuestro país, tiene como uno de sus ejes rectores que los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social, a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado, administrados por el Instituto Nacional Electoral, de conformidad con la Constitución y lo establecido en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, para el periodo de campaña —entre otros—, al ser el órgano encargado de la administración de dicho tiempo.



ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

En este orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios, es decir, aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las precampañas y campañas, así como en intercampaña y periodo de veda, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programas de acción, estatutos y, en general, su ideología, principios y propuestas públicas- tal como lo establece el propio artículo 41 constitucional al exigir a los partidos políticos que, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, promuevan la participación del pueblo en la vida democrática.¹⁹

En este sentido, la jurisdicción ha considerado que es lícito que un partido, en sus mensajes, aluda a temas de interés general que son materia de debate público, pues tal proceder está amparado por la libertad de expresión,²⁰ que implica adicionalmente, el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos a difundir por parte de los partidos políticos, para definir su estrategia política en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

Expuesto lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias, al valorar el contenido auditivo del promocional en estudio, **desde una perspectiva preliminar**, advierte que si bien es cierto se puede visualizar y escuchar a Jorge Álvarez Máynez, así como su identificación con letras, **no es menos cierto que en momento alguno se ostenta con carácter de servidor público —en el caso Diputado Federal o Coordinador del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano—, sino que con claridad se señala que es de Coordinadora Ciudadana Nacional (órgano de Movimiento Ciudadano)²¹ y, en ese carácter es que vierte pronunciamientos para presentar a la ciudadanía un mensaje político sobre la postura que el partido político al que pertenece, tiene sobre la reforma electoral que en días pasados fue tema de debate.**

En el mismo tenor, cabe recordar que, a requerimiento expreso de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, Movimiento Ciudadano informó que Jorge Álvarez Máynez es, además de su coordinador de su grupo parlamentario, también **es integrante del Consejo Nacional de ese partido político**, que es la máxima autoridad del partido, durante el receso de la Convención Nacional Democrática, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de sus Estatutos;²² así como

¹⁹ Véase sentencia dictada dentro del expediente SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-54/2018.

²⁰ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-REP-146/2017.

²¹ Artículo 18 de los Estatutos de Movimiento Ciudadano, visible en la liga electrónica https://archivo.movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos_1.pdf

²² ARTÍCULO 15

Del Consejo Nacional, su integración y sesiones.



ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional,²³ que es el órgano ejecutivo y permanente del partido, por lo que, dentro de sus responsabilidades partidistas se encuentra la de difundir la ideología del partido político dentro de sus pautas y de representarlo en todo el país, de manera que, desde una perspectiva preliminar, efectivamente ejerce un cargo partidista, circunstancia que permite justificar su participación en el material denunciado.

Incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente **SRE-PSC-66/2019**,²⁴ consideró que la sola aparición de dirigentes y/o voceros partidistas en los promocionales que difunden los institutos políticos, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, **en principio no contraviene, la normativa electoral**, atento a que son precisamente quienes representan a los partidos políticos y las facultadas para emitir posicionamientos en su nombre, según la normativa aplicable, por lo que, prohibir su aparición en los medios de comunicación social, a través de las pautas del propio instituto político, sin una previsión normativa expresa que limite su acceso, implicaría una medida excesiva o desproporcionada.

Así, en el presente asunto, **en apariencia del buen derecho** no se advierte una aparición injustificada del servidor público denunciado en dicha pauta, virtud a que —como ya se dijo, es integrante tanto del Consejo Nacional de Movimiento Ciudadano, como integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional, órgano de dicho ente político, constituido para representarlo en todo el país y dirigir la iniciativa política.

1. El Consejo Nacional es, durante el receso de la Convención Nacional Democrática, la autoridad máxima de Movimiento Ciudadano. Lo conforman, con derecho a voz y voto:

...

i) Diputadas, diputados, senadoras y senadores de Movimiento Ciudadano en el Congreso de la Unión.

²³ ARTÍCULO 18

De la Coordinadora Ciudadana Nacional

1. La Coordinadora Ciudadana Nacional es el órgano ejecutivo, con carácter colectivo y permanente de Movimiento Ciudadano, **constituido para representarlo en todo el país y dirigir la iniciativa política que oriente el trabajo en todas sus instancias, órganos, mecanismos y estructuras**, de conformidad con lo dispuesto en la Declaración de Principios, la Carta de Identidad, el Programa de Acción, los presentes Estatutos y en las directrices y determinaciones de la Convención Nacional Democrática y del Consejo Nacional.

...

6. Son atribuciones y facultades de la Coordinadora Ciudadana Nacional:

a) Cumplir y hacer cumplir por parte de todos los órganos, militantes, simpatizantes y/o adherentes de Movimiento Ciudadano, la Declaración de Principios, la Carta de Identidad, el Programa de Acción, los Estatutos, los reglamentos y las determinaciones de la Convención Nacional Democrática y del Consejo Nacional.

b) Resolver los conflictos que resulten de la aplicación de estos Estatutos y reglamentos distintos a los que correspondan a los órganos de control nacional.

c) Dirigir la actividad general de Movimiento Ciudadano y dar cuenta de su gestión ante la Convención Nacional Democrática y, en sus recesos, ante el Consejo Nacional.

...

p) Todas aquellas que por la naturaleza de sus funciones le sean afines y que no sean contrarias a los lineamientos acordados por la Convención Nacional Democrática, el Consejo Nacional y los presentes Estatutos.

²⁴ Consultable en: https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2019/PSC/66/SRE_2019_PSC_66-879026.pdf



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

De modo tal que, **preliminarmente**, no hay una desproporción en su aparición, puesto que solo se le identifica como de la *Coordinadora* y no como servidor público, ni como precandidato o candidato a algún cargo de elección popular; y, por en consecuencia, no existan elementos para considerar, **en sede cautelar**, la existencia del uso indebido de la pauta por parte de Movimiento Ciudadano.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que, en cuanto personas jurídicas, los partidos políticos no pueden actuar por sí mismos, sino que lo hacen a través personas físicas que los dirigen y los representan; por lo cual, desde una óptica preliminar, el partido político denunciado puede formular pronunciamientos o fijar posturas, en uso de la prerrogativa de acceso a radio y televisión que le corresponde, en voz de sus integrantes, de lo que resulta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Además, la Sala Superior²⁵ ha establecido que la imagen que la ciudadanía posea de los servidores públicos de elección popular, así como de la actuación de los gobiernos claramente identificados con una fuerza política, es parte del acervo susceptible de ser utilizados por los partidos políticos y los candidatos en las contiendas electorales.

En conclusión, **no se aprecia alguna previsión, en forma expresa o implícita que prohíba o limite la aparición de un servidor público en la pauta de algún partido político**, o que establezca una hipótesis normativa que la contemple como causal de infracción, toda vez que las restricciones respecto de la propaganda gubernamental no aplican en las restricciones de propaganda electoral.

A mayor abundamiento, es pertinente recordar que esta Comisión de Quejas y Denuncias al emitir el acuerdo ACQyD-INE-76/2015, relativo a la solicitud de medidas cautelares expresada por MORENA, respecto de la aparición del entonces Senador de la República y **vocero del Partido Verde Ecologista de México** Carlos Alberto Puente Salas, en un spot pautado por éste instituto político, para su difusión en la etapa de campaña, determinó que la sola aparición de **un legislador** en el material objetado, no actualizaba, **por sí misma**, la vulneración a lo establecido en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a lo cual resulta orientadora la tesis relevante identificada con la clave XXVIII/2019, emitida por la misma Sala Superior, con el rubro y texto que se citan enseguida:

SERVIDORES PÚBLICOS. INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS PUEDEN ACUDIR A ACTOS PARTIDISTAS SI SON DIRIGENTES DE UN PARTIDO POLÍTICO, PARA REALIZAR FUNCIONES DE REPRESENTACIÓN, SIEMPRE QUE NO DESCUIDEN SUS LABORES NI

²⁵ SUP-RAP-75/2010



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

USEN RECURSOS A SU CARGO.—De los artículos 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 449, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que las servidoras y los servidores públicos deben aplicar imparcialmente los recursos a su cargo, sin influir en la equidad de la contienda electoral. En cuanto a integrantes de legislaturas, se ha considerado que poseen un carácter bidimensional, por ostentar ese cargo de elección popular y ser militantes de partidos políticos. También se ha determinado que las servidoras y los servidores públicos vulneran el artículo 134 constitucional, cuando desatienden sus funciones por acudir a actos partidistas. Sin embargo, esa infracción no se actualiza de manera automática, en tanto se deben analizar las características de cada caso y, por supuesto, las particularidades de la persona denunciada. **En este sentido, se considera que no se actualiza la infracción cuando una legisladora o un legislador es también dirigente o representante de un partido político y acude a un acto partidista para ejercer o desempeñar sus funciones de representación, sin disponer o usar recursos materiales y humanos asignados a su función parlamentaria.** Ello, porque razonar que quien desempeñe la presidencia de un partido político no pueda acudir a actos inherentes a sus funciones partidistas, se afectarían las atribuciones y actividades de los institutos políticos, así como los derechos de libre asociación y afiliación.

Énfasis añadido

A similar conclusión, arribó este órgano colegiado, al emitir los acuerdos ACQyD-INE-40/2017 y ACQyD-INE-118/2017, confirmados a través de las sentencias SUP-REP-37/2017 y SUP-REP-151/2017, respectivamente; así como en el acuerdo ACQyD-INE-111/2022, de dieciséis de mayo de dos mil veintidós.

Más aún que, de un análisis contextual al contenido del promocional denunciado, bajo la apariencia del buen derecho y desde una óptica preliminar, no cuentan con los elementos establecidos por la jurisdicción, en la Jurisprudencia **12/2015**, de rubro **PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**, para tener por acreditado este supuesto:

- **Personal. Si se actualiza**, en tanto que se ve la imagen y nombre del servidor público denunciado;
- **Objetivo. No se actualiza**, ya que, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho al material denunciado, no se destacan cualidades personales de quien emite el mensaje o de alguna otra persona servidora pública.
- **Temporal. No se actualiza**, ya que además de que no ha iniciado el proceso electoral, en el promocional denunciado tampoco se hace referencia directa a un proceso comicial determinado.

Por lo anterior se estima, bajo la apariencia del buen derecho, que 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.



2. Calumnia

Esta Comisión de Quejas, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, con las frases ***Pactaron con Morena atarle las manos al Tribunal y que las cúpulas de sus partidos sean intocables***, de las que se duele el Partido Acción Nacional, 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 (reforma al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); 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 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**.



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 a la postura que tomaron algunas fuerzas políticas, en el caso, los partidos políticos denunciantes y el Partido de la Revolución Democrática, sobre una eventual iniciativa de ley propuesta por MORENA, en la que, a decir de la opinión pública, buscaba impedir a los magistrados electorales emitir sentencias sobre decisiones tomadas por los partidos en materia de paridad de género, la selección de sus dirigencias y candidaturas,²⁶ 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 respecto de la postura de otros, sobre un tema de trascendencia nacional, como lo era la reforma al máximo órgano jurisdiccional de la materia.

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.²⁷

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.

En el mismo sentido, dicha Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018,²⁸ 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.

²⁶ Tal y como se puede leer en las notas periodísticas alojadas en las ligas <https://elpais.com/mexico/2023-04-11/morena-y-la-oposicion-pactan-en-el-congreso-una-reforma-que-limita-las-facultades-del-tribunal-electoral.html>; <https://www.altonivel.com.mx/actualidad/morena-y-oposicion-se-unen-en-reforma-para-blindar-a-partidos-de-tribunal-electoral/>; <https://www.lapoliticaonline.com/mexico/politica-mx/en-el-pan-advienten-que-marko-respalda-los-cambios-al-tribunal-electoral-para-controlar-a-su-sucesor-en-2024/>; entre otras

²⁷ 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

²⁸ 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



ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023

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-89/2017,²⁹ 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 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,

²⁹ 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)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 las posturas iniciales que tomaron los partidos políticos sobre una eventual reforma en materia electoral.

Esto es, para el emisor del mensaje, la postura inicial de algunos partidos políticos sobre la reforma aludida, era contradictoria con sus discursos sobre este tema, en específico, sobre el denominado Plan B, tan es así que en el spot se ve al dirigente del Partido Revolucionario Institucional diciendo “El Instituto Nacional Electoral y el **tribunal electoral no se tocan**”, expresión que, para quien emitió el mensaje era opuesto a una reforma que, desde su perspectiva, sí acotaba al Tribunal Electoral y que, en principio era apoyada por el partido denunciante; no obstante, bajo la apariencia del buen derecho, esto constituyen una opinión o percepción del responsable del material, en torno a temas públicos y de interés general, sin que ello se traduzca en la imputación de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro del spot, 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.

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**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 partido político, 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 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.



**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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.
- **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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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.

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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

SUP-REP-7/2022; SUP-REP-30/2022; SUP-REP-58/2022, SUP-REP-75/2022 y SUP-REP-242/2022.

Finalmente, como ya quedo evidenciado, 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 Movimiento Ciudadano 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 la reforma electoral.
- 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 parlamentaria de ciertas fuerzas políticas.

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,³⁰ **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

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

³⁰ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 Movimiento Ciudadano sobre un tema de relevancia, como es la eventual reforma electoral que impactaría en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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 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 “**DEFENDEMOS LA DEMOCRACIA**” con número de folio **RV00322-23**, [Televisión], pautado por Movimiento Ciudadano, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-59/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PAN/CG/151/2023
Y SU ACUMULADO UT/SCG/PE/PRI/CG/152/2023**

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 Segunda Sesión Ordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ

