



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR SAMUEL ALEJANDRO GARCÍA SEPÚLVEDA, GOBERNADOR DE NUEVO LEÓN, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR LA SUPUESTA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA CALUMNIOSA, DERIVADO DE LA TRANSMISIÓN DEL SPOT DENOMINADO "ORD NL PAN MOVILIDAD" CON FOLIO RV00276-23 DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023.

Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA Y SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. El tres de mayo de dos mil veintitrés, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral el oficio sin número, signado por el Director Jurídico del Organismo Público Local Electoral de Nuevo León, a través del cual notifica el acuerdo dictado en el expediente DJ/IEEPCNU87/2023, en el cual, entre otras cuestiones, la citada autoridad se declaró incompetente para conocer del escrito de queja firmado por Samuel Alejandro García Sepúlveda, por su propio derecho y en carácter de Gobernador Constitucional de la citada entidad federativa, por medio del cual denunció al Partido Acción Nacional, por la supuesta difusión de propaganda calumniosa por medio del spot para televisión identificado con el folio RV00276-23, denominado "ORD NL PAN MOVILIDAD".

Por lo anterior, el denunciante solicitó, como medida cautelar, se suspenda la difusión de promocional objetado, así como del video que se encuentra alojado en YouTube; y en vía de tutela preventiva, se ordene al Partido Acción Nacional y a sus militantes, se abstengan de realizar declaraciones calumniosas, dado que son contrarias a las normas y principios electorales.

II. REGISTRO, DESECHAMIENTO PARCIAL, ADMISIÓN, DILIGENCIAS PRELIMINARES Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO. El mismo tres de mayo de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia, quedando registrado el expediente bajo el número **UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023**; y reservando el emplazamiento a las partes, hasta en tanto se concluyera con las diligencias de investigación ordenadas en el mismo acuerdo.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

Al respecto, conviene destacar que la Unidad Técnica desechó la queja por cuanto a la presunta difusión del promocional objetado, en esencia, porque el quejoso no acompañó a su escrito de queja, algún indicio relacionado con la existencia del material denunciado en internet, puesto que el enlace referido no contiene los hechos denunciados.

Por otro lado, se admitió la queja por cuanto a la difusión del material denunciado en televisión, se ordenó verificar su vigencia, pautado por el Partido Acción Nacional y certificar el contenido del portal de pautas de este Instituto, respecto del material objeto de inconformidad.

Por último, se acordó elaborar y remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a esta Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo conducente.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia la supuesta infracción a los artículos 41, base III, apartados C y D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 443, párrafo 1, incisos a) y j), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, por la difusión del spot "ORD NL PAN MOVILIDAD", con folio RV00276-23, el cual a juicio del quejoso, contiene manifestaciones presuntamente calumniosas en su agravio.

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Samuel Alejandro García Sepúlveda, por su propio derecho y en carácter de Gobernador Constitucional de Nuevo León, denunció, medularmente, que el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

veinticuatro de abril del año en curso, de la transmisión en vivo del canal denominado MULTIMEDIOS, a través de la plataforma YouTube, advirtió la difusión de un spot del Partido Acción Nacional, identificado con el folio RV00276-23, denominado "ORD NL PAN MOVILIDAD".

Lo anterior, a juicio del quejoso, configura la difusión de propaganda que lo difama y lo calumnia, puesto que, a su decir, las afirmaciones consistentes en que el servicio de transporte público de Nuevo León "está peor que nunca" y que *"así se nos va la vida con tu 'NUEVO' Nuevo León"* ilustrado con escenas en las cuales el denunciado usó de elementos visuales, auditivos y de una narrativa sombría para expresar que la razón por la que una madre no llegó a su destino, se debe a deficiencias en la prestación del servicio mencionado, pues tales afirmaciones, presuntamente no cumplen con estándares mínimos de veracidad ni cuentan con alguna clase de soporte probatorio, además de que, a su juicio, el partido denunciado le imputa la desaparición de una mujer.

Pruebas ofrecidas por la parte denunciante

1. **La técnica**, consistente en el video en "EDOMEX ADM CONTRASTE", agregado en disco compacto (DVD) anexo al escrito de queja, presuntamente descargado del portal de pautas de este Instituto (https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario);
2. **Fe de hechos**, respecto de la existencia y contenido del spot materia de inconformidad, alojado en el portal de pautas de este Instituto (https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario);
3. **Fe de hechos**, respecto de la difusión del eslogan "el 'Nuevo' Nuevo León", a través de los videos contenidos en tres ligas electrónicas a videos alojados en YouTube;
4. **Fe de hechos**, respecto de la existencia y contenido tres enlaces de internet que contienen notas periodísticas relacionadas con la inversión en materia de transporte público;
5. **Fe de hechos**, consistente en el oficio que se dirija a la empresa MULTIMEDIOS para que corrobore la existencia del video materia de inconformidad
6. **Técnica**, consistente en las ligas electrónicas mencionadas en el propio escrito de inconformidad;
7. **Presuncional**, legal y humana
8. **Instrumental de actuaciones**

Pruebas recabadas por la autoridad instructora



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

1. **La documental pública**, consistente en la certificación de la existencia y contenido del spot objetado en el portal de pautas de este Instituto (https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario)
2. **Acta circunstanciada** de tres de mayo de dos mil veintitrés, donde se hizo constar la existencia y contenido del material pautado por el Partido Acción Nacional, denominado "ORD NL PAN MOVILIDAD", folio "RV00276-23".
3. **Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión**, relacionado con el spot materia de objeción, del cual se advierte lo siguiente:

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS						
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE TIEMPOS DEL ESTADO EN RADIO Y TELEVISIÓN						
SISTEMA INTEGRAL DE GESTIÓN DE REQUERIMIENTOS EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN						
REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE						
PERIODO: 03/05/2023 al 03/05/2023						
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 03/05/2023 16:56:23						
Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo de periodo	Primera transmisión	Última transmisión ¹
PAN	RV00276-23	ORD NL PAN MOVILIDAD	NUEVO LEON	ORDINARIO	22/04/2023	25/04/2023

Conclusiones Preliminares

De las constancias de autos, se desprende, esencialmente, lo siguiente:

1. El Partido Acción Nacional pautó el spot "ORD NL PAN MOVILIDAD", con el folio RV00276-23 para televisión;
2. El material denunciado fue pautado para su difusión en el período ordinario federal, para ser transmitidos entre el veintidós y el veinticinco de abril de dos mil veintitrés;
3. Entre las expresiones contenidas en el material denunciado, se encuentran las siguientes:
 - o *Samuel, así se nos va la vida con tu "NUEVO" Nuevo León; y*
 - o *El transporte público está peor que nunca*
4. El contenido visual del promocional, describe una conversación entre una madre y su hija, desarrollada entre las 5:45 pm y las 8:05 pm, durante la cual, la última de las nombradas pregunta a la primera si llegará a su casa, aparentemente para festejar un cumpleaños.

¹ Esta fecha corresponde a la Orden de Transmisión vigente al momento de generar el reporte consultado



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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* —aparencia del buen derecho—, unida al elemento del *periculum in mora* —temor fundado que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final.

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

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

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una **evaluación preliminar** en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

aparición 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.

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.²

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA

1. MARCO JURÍDICO

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

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

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

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

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

² [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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

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

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

b) Calumnia.

El artículo 41, párrafo segundo, Base III, Apartado C, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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, para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la calumnia debe ser entendida como una acusación falsa o bien la imputación de un delito a sabiendas de su falsedad,³ hecha maliciosamente para causar daños 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 expresión⁴.

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos o delitos falsos, que impactan en el proceso electoral (elemento valorativo), calidad de sujetos activos.
- 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 con carácter de obligatorios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral⁵, 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**

³ Véase Acción de Inconstitucionalidad 134/2020, consultable en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5618267

⁴ 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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)⁶, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión⁷.

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

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

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

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

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

⁶ 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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 emisión⁸.

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 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.⁹

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**

⁸ Véase SUP-REP-45/2019, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

⁹ 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹⁰.

c) Libertad de expresión

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

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

¹⁰ 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-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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.¹¹ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto integral, aporten elementos **que permitan la formación de una opinión pública libre**, la consolidación del sistema de partidos y de las candidaturas independientes, 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”**.¹²

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**

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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

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

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

La necesidad de proteger especialmente la difusión de información y pensamientos relacionados con dichos temas, encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter 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 humanos¹³ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.**¹⁴

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente

¹³ 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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 política¹⁵.

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

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

Así, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la libertad de expresión está limitada por el ataque a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la provocación de algún delito, o la afectación al orden público.

Esto es, nuestra Constitución Política establece límites a la libertad de expresión, de manera que en su ejercicio no deben afectarse otros valores y derechos constitucionales, y ello también se prevé en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos (integrada a nuestro orden jurídico nacional, conforme a lo que establecen los artículos 1° y 133, de la Constitución), en su artículo 13, párrafo 1, en relación con el párrafo 2 del mismo artículo; y el artículo 11, párrafos 1 y 2, luego de reconocer el derecho de expresión y manifestación de las ideas, reitera como límites: el respeto a los derechos, la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el

¹⁵ 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-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

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.

2. MATERIAL DENUNCIADO

RV00276-23	
<i>Contenido visual (Imágenes representativas)</i>	



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023



Contenido auditivo

Música dramática y sonido de tecleo en pantalla en sincronía con las llamadas de texto que se observan en pantalla.

Voz masculina en Off: Samuel: así se nos va la vida con tu "NUEVO" Nuevo León. El transporte público está peor que nunca."

De lo anterior, se advierte lo siguiente:

- El promocional cuestionado reproduce una conversación en la cual una hija le pregunta a su madre si ya se dirige a su casa “para festejar”; en embargo, tras más de dos horas.
- En el promocional se hace una referencia a “Samuel” nombre propio del quejoso, gobernador de Nuevo León.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

- Las únicas expresiones verbales, dirigidas a “Samuel”, se refieren a que *así se nos va la vida con tu "NUEVO" Nuevo León*; asimismo que *El transporte público está peor que nunca*.
- El material objeto de queja, cesó sus transmisiones el veinticinco de abril del año en curso y se transmitió en el estado de Nuevo León.

3. CASO CONCRETO

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, respecto del promocional "ORD NL PAN MOVILIDAD", con folio RV00276-23 porque, de las constancias de autos y de la investigación preliminar realizada, particularmente del reporte de vigencia del spot materia de inconformidad, se observa que cesó sus transmisiones el veinticinco de abril pasado, de manera que se está en presencia de **actos consumados**, en virtud de que la vigencia de dichos materiales ha concluido y, por tanto, **su difusión ha cesado**, con independencia de que, en el fondo del asunto, se determine si con su transmisión por televisión, durante el tiempo que permanecieron al aire, hubiese o no actualizado una infracción a la normativa electoral.

Así, cabe recordar que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39, párrafo 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, la solicitud de adoptar medidas cautelares **será notoriamente improcedente**, cuando del análisis de los hechos o de la investigación preliminar, se observe que se trata de **actos consumados**, irreparables o futuros de realización incierta.

Esto es, aun cuando esta autoridad electoral pudo comprobar la existencia y contenido de los materiales objeto de análisis, lo cierto es que, a la fecha de emisión de esta determinación, dicho contenido no se difunde más, de manera que, a la fecha, no existe peligro alguno en la demora de la resolución definitiva, pues en todo caso, los efectos perniciosos que pudiesen haber ocasionado los hechos denunciados, **se han detenido**.

En este sentido, debe decirse que el dictado de las medidas cautelares encuentra justificación en la prevención del peligro que implica la necesidad de esperar el pronunciamiento respecto al fondo del asunto por la autoridad competente (peligro en la demora), una vez agotadas las formalidades esenciales del procedimiento, insoslayables en un caso cuya resolución puede resultar un acto privativo de derechos.

Como se expuso con antelación, la justificación se encuentra en lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la presunta infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de bienes jurídicos tutelados por las normas que rigen la materia electoral, lo cual no sería posible analizar sobre la certeza con que cuenta esta autoridad, en el



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

sentido de que los hechos denunciados han cesado en su realización, de ahí la improcedencia de la solicitud expresada por el gobernador de Nuevo León.

a) Medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva.

Finalmente, el inconforme solicitó el dictado de medidas de tutela preventiva, con el objeto de que se ordene al Partido Acción Nacional, así como a sus militantes, se abstengan de realizar declaraciones calumniosas, dado que son contrarias a las normas y principios electorales y simpatizantes, solicitud que, a consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias es igualmente **IMPROCEDENTE**.

Lo anterior es así, porque las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto **prevenir la comisión de hechos infractores**, por lo que, si bien es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:

- Que su verificación dependa simplemente del transcurso del tiempo.
- Que su acontecimiento sea consecuencia forzosa e ineludible de otros hechos que sucedieron con anterioridad.
- Que se infiera la verificación de acciones concretas dirigidas específicamente a generarlos porque de manera ordinaria se constituyen como preparatorios de su realización.

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales, lo que en el caso no acontece.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

Así las cosas, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, no existen elementos relacionados con que el Partido Acción Nacional o sus militantes difundirán por algún medio el material audiovisual objetado, que el citado partido político pautará nuevamente el promocional "ORD NL PAN MOVILIDAD", ni que la transmisión de otros promocionales que pudieran contener afirmaciones calumniosas dependa simplemente del transcurso del tiempo, que sea consecuencia ineludible de otros hechos que se encuentren demostrados en el expediente, ni que haya indicios de la realización de acciones concretas, dirigidas específicamente a generar calumnia y tampoco que exista una tendencia o sistematicidad respecto a la emisión de propaganda calumniosa, como se dijo, se considera **IMPROCEDENTE** la adopción de la medida cautelar solicitada, en su dimensión de tutela preventiva.

Finalmente, conviene precisar que la presente determinación no prejuzga 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 determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación 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, 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.¹⁶

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 28, 29, 30, 31 y 38, párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

¹⁶ Lo anterior, en términos de la resuelto en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 261/2023.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-69/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/SAGS/OPLE/NL/174/2023

PRIMERO. Es **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por Samuel Alejandro García Sepúlveda, respecto del spot "ORD NL PAN MOVILIDAD", identificado con el folio RV00276-23, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

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

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Décima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintitrés, por **unanimidad** de votos de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez, del Consejero Electoral Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral Rita Bell López Vences

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ