



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA PRESUNTAMENTE CALUMNIOSA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DEL PROMOCIONAL DENOMINADO EDUCACION V1 CON FOLIO RV00398-23 Y EDUCACION RA V1 CON FOLIO RA00436-23, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023.**

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

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

**I. DENUNCIA.** El catorce de mayo del año en curso, se recibió escrito signado por el representante propietario de **MORENA**, ante el Consejo General de este Instituto, por el cual denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **Partido de la Revolución Democrática**, derivado de la difusión de los promocionales denominados **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión] y **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], derivado de que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso**, pues se pretende responsabilizar de hechos o delitos falsos al partido político MORENA y a su candidata a la gubernatura del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, con la finalidad de dañar su imagen de cara a la jornada electoral del próximo cuatro de junio del presente año.

Así como el presunto **uso indebido de la pauta**, derivado de que, a decir del quejoso, los referidos promocionales, no cumplen con lo establecido en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos, ya que, en los mismos no existe elemento visual o auditivo que permita a la ciudadanía identificar que el partido responsable se encuentra compitiendo de forma coaligada.

Por tal motivo, solicitó **DICTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LAS QUE ORDENE LA SUSPENSIÓN DEL SPOT DENOMINADO "EDUCACIÓN VI" pautado por el Partido de la Revolución Democrática, en el actual periodo de campaña del proceso electoral 2023 del Estado de México; es decir, se solicita se ordene la suspensión de la difusión del spot denunciado.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

*Así como para el efecto de que, **EN TUTELA PREVENTIVA se ordene al partido denunciado SE ABSTENGA DE INCORPORAR CALUMNIAS EN SUS SPOTS PARA RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL 2023 EN EL ESTADO DE MÉXICO EN CURSO.***

**II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES.** Mediante proveído de quince de mayo del año en curso, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023**.

En dicho proveído, se acordó la admisión del asunto y se reservó lo conducente respecto al emplazamiento hasta en tanto se tuviera la información necesaria para poder emitir el acuerdo respectivo.

Aunado a lo anterior, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se hiciera constar la existencia y contenido de los promocionales denunciados, en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral y del contenido que se despliega a partir de los enlaces electrónicos señalados en el escrito inicial de denuncia, así como realizar una búsqueda en internet a fin de verificar si existen contenidos relacionados con los hechos presuntamente atribuidos a Delfina Gómez Álvarez.

Asimismo, se instruyó la glosa del reporte de vigencia de los materiales denunciados emitido por el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto Nacional Electoral.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el uso indebido de la pauta derivado de la difusión de un promocional en radio y televisión, en el que, a juicio del quejoso, se realizan señalamientos calumniosos y se vulnera lo establecido en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos.

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

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA.

Como se precisó previamente, **MORENA** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **Partido de la Revolución Democrática**, derivado de la difusión de los promocionales denominados **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión] y **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], derivado de que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso**

Así como el presunto **uso indebido de la pauta**, derivado de que, a decir del quejoso, los referidos promocionales, no cumplen con lo establecido en el artículo 91, párrafo 4, de la Ley General de Partidos Políticos.

## MEDIOS DE PRUEBA

### PRUEBAS APORTADAS POR MORENA

**1. Documental pública.** Consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección que ordene la autoridad electoral que se constituya en todos y cada uno de los vínculos de internet señalados en los HECHOS CUARTO Y QUINTO, así como en los vínculos señalados dentro de su escrito.

**2. Técnica.** Consistente en todas y cada una de las capturas del spot materia de denuncia que se insertan en el hecho cuarto al quinto, así como los vínculos señalados en su escrito.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**3. Inspección.** De los spots materia de la denuncia, los cuales pueden ser visualizados en las URL:

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00398-23.mp4>  
<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00436-23.mp3>

**4. Instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integran el expediente, y sólo en lo que sean favorables a sus intereses, así como al interés público, en tanto acrediten los hechos referidos en la queja.

**5. Presuncional.** En su doble aspecto legal y humana, consistente en todo lo que se pueda deducir de los hechos comprobados en lo que beneficie a sus intereses.

### **PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA**

**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 de los promocionales denominados **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión] y **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], pautados por el Partido de la Revolución Democrática.
- El contenido de los vínculos de internet insertos en la denuncia.
- La existencia de contenidos relacionados con los hechos presuntamente atribuidos a Delfina Gómez Álvarez.

**2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión,** relacionado con los promocionales denunciados [versiones radio y televisión] de los que se advierte la información siguiente:

**Spot denominado *EDUCACION V1* con folio RV00398-23  
[versión televisión]**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023



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



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 15/05/2023 al 15/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 15/05/2023 10:35:09

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RV00398-23	EDUCACION V1	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	14/05/2023	20/05/2023

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

**Spot denominado EDUCACION RA V1 con folio RA00436-23 [versión radio]**



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



**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**

PERIODO: 15/05/2023 al 15/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 15/05/2023 10:35:33

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PRD	RA00436-23	EDUCACION RA V1	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	14/05/2023	20/05/2023

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

**CONCLUSIONES PRELIMINARES**

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- De conformidad con la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión los promocionales denominados **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión] y **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], fueron pautados por el Partido de la Revolución Democrática para ser difundidos durante el periodo de campaña del proceso local que actualmente se desarrolla en el Estado de México.
- La difusión de dichos materiales se llevará a cabo en el periodo comprendido entre el catorce y el veinte de mayo del año en curso.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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

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

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>2</sup>

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

Por su parte, la medida cautelar, en su vertiente de **tutela preventiva**, se concibe como una protección contra el peligro de que una **conducta ilícita o probablemente ilícita** continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.

Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**

#### **CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR.**

##### **I. Marco jurídico**

##### **Acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social**

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

El citado precepto establece como fines de los partidos políticos: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el

---

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





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023**

acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

terceros, provocar algún delito, perturbar el orden público o calumniar a las personas.

### **Libertad de expresión**

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 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.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.<sup>3</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

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

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

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

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

<sup>4</sup> Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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

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

En el mismo sentido, al resolver los casos en que las autoridades aducían la existencia de derechos o intereses supuestamente justificadores de la restricción o estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>5</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>6</sup>

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la

---

<sup>5</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

<sup>6</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

En suma, la libre manifestación de las ideas es una de las libertades fundamentales de la organización estatal moderna.

---

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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

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

### 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 **calumnie a las personas.**

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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 que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral<sup>9</sup>, 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)**<sup>10</sup>, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión<sup>11</sup>.

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

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

<sup>9</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO"

<sup>10</sup> También conocido en la doctrina como "*animus injuriandi*". El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

<sup>11</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión<sup>12</sup>.

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

La necesidad de la medida requiere una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud **por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una**

---

<sup>12</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.**

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano.** Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.<sup>13</sup>

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar,** al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo<sup>14</sup>.

### Uso indebido de la pauta

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

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

*Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, 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:*

[...]

<sup>13</sup> Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

<sup>14</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**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;*

(...)

**c)** *Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos y los candidatos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;*

**d)** *Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;*

**e)** *El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;*

**f)** *A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y*

(...)

*Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.*

(...)

**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*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

*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.

Sin embargo, es importante señalar que dicha prerrogativa se encuentra sujeta a los parámetros convencionales, constitucionales y legales en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En otras palabras, la pauta a la que constitucionalmente tienen derecho, debe estar encaminada de forma específica a los fines que le fueron asignados con la intención de evitar conductas que puedan constituir una simulación o un fraude a la ley.

Por ello, los institutos políticos deben emplear los tiempos que el Estado a través de este Instituto Nacional Electoral, les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, con estricto apego a los parámetros que para cada una de las etapas establece la normativa electoral aplicable.

Al respecto, la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes<sup>15</sup> que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un

<sup>15</sup> Véanse las sentencias dictadas dentro de los expedientes SUP-RAP-25/2011 y SUP-RAP-31/2011 acumulados; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, siempre y cuando se encuentren dentro de los márgenes de la libertad de expresión, por lo que deberán abstenerse 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, siendo que estos últimos no forman parte de la finalidad intrínseca de los partidos.

Así, cuando no se estén desarrollando las etapas de precampaña y campaña, los partidos políticos deben utilizar sus prerrogativas de acceso a la radio y televisión para difundir de forma exclusiva **mensajes de propaganda política en los que se presente la ideología del partido, con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**

Ello, toda vez que la difusión de propaganda electoral sólo puede atender al periodo específico de campaña del proceso electoral respectivo, puesto que tiene como propósito presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido político para colocarlo en las preferencias electorales.

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha sostenido que en periodos ordinarios – aquellos comprendidos fuera de los procesos electorales o dentro de los procesos electorales, pero antes de que inicien las fases de precampaña y campaña, así como en intercampaña y periodos de veda-, el uso de la pauta cumple la finalidad de promover exclusivamente al partido político –su declaración de principios, programa de acción, estatutos y, en general, su ideología política y sus propuestas de políticas 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<sup>16</sup>.

En este sentido, la Sala Superior 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 ampliamente tutelado por el derecho de libertad de expresión<sup>17</sup>, que implica adicionalmente el ejercicio de una amplia libertad de configuración material de los contenidos por parte de los partidos políticos para definir sus estrategias políticas en aras de alcanzar las finalidades propias de la propaganda política.

---

<sup>16</sup> Véase SUP-REP-18/2016

<sup>17</sup> Véase SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

Libertad configurativa limitada únicamente frente aquellas conductas ilícitas constitutivas de simulación o fraude a la ley, pues al margen de que la libertad de expresión constituye un pilar de la democracia representativa, su ejercicio no es absoluto, dado que debe ejercerse dentro de los límites expresos o sistemáticos que se derivan, según cada caso, a partir de su interacción con otros elementos del sistema jurídico.

Aunado a lo anterior, tratándose de coaliciones, es importante resaltar lo señalado en el artículo 167, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que dispone que en el caso de coaliciones totales parciales o flexibles, cada partido coaligado accederá a su respectiva prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en radio y televisión para los candidatos de la coalición y para los de cada partido.

Asimismo, el artículo 91, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Partidos Políticos, dispone:

- A las coaliciones totales, parciales y flexibles les será otorgada la prerrogativa de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- **En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.**

Bajo esta perspectiva, si el artículo 91, párrafo 4, de la Ley de Partidos establece: *"en todo caso, los mensajes de radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje"*, tal disposición debe entenderse en el sentido de que **los mensajes de radio y televisión deben satisfacer los siguientes requisitos.**<sup>18</sup>

a) Identificar que **los candidatos son de coalición**, y

b) Identificar al **partido responsable del mensaje**.

Asimismo, la Sala Superior<sup>19</sup> ha precisado que la citada disposición trata de una **obligación legal** de los partidos políticos coaligados, **de identificar a sus**

<sup>18</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-47/2016.

<sup>19</sup> Criterio contenido en la sentencia recaída al expediente SUP-REP-91/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**candidatos que postulan de manera coaligada, por cualquier medio o elemento, en sus mensajes de radio y televisión.**

En conclusión, la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general.

## II. Materiales denunciados.

**EDUCACION V1**  
**RV00398-23**  
[versión televisión]

**Imágenes representativas**

 <p>Quando fue alcaldesa de Texcoco,</p>	 <p>Le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado,</p>
 <p>Utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos.</p>	 <p>La auditoría superior de la federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos,</p>

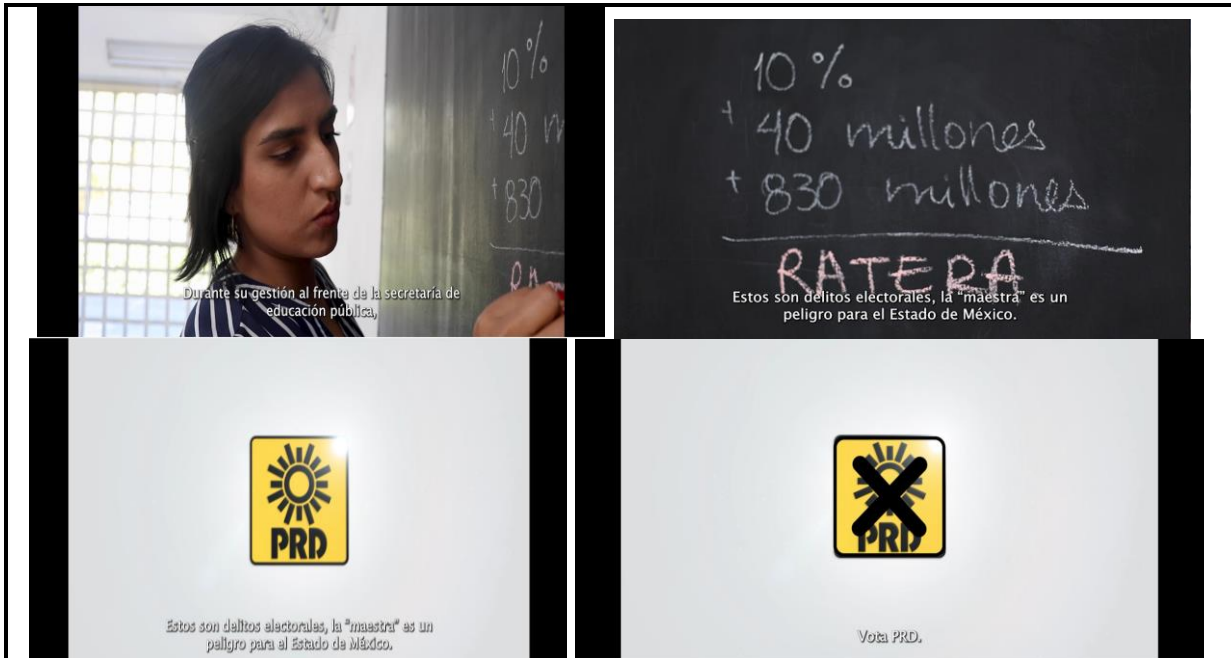


INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023



**El contenido del audio es el siguiente:**

**Voz femenina en off:** Cuando fue alcaldesa de Texcoco, le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado. En la campaña por la gubernatura del Estado de México, utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos, durante su gestión al frente de la Secretaría de Educación Pública, estos son delitos electorales, la “maestra” es un peligro para el Estado de México. Vota PRD.

**EDUCACION RA V1**

**RA00436-23**

[versión radio]

**El contenido del audio es el siguiente:**

**Voz femenina en off:** Cuando fue alcaldesa de Texcoco, le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado. En la campaña por la gubernatura del Estado de México, utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos, durante su gestión al frente de la Secretaría de Educación Pública, estos son delitos electorales, la “maestra” es un peligro para el Estado de México. Vota PRD.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

Del promocional denominado **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión], se advierte lo siguiente:

- El promocional inicia con una superficie roja sobre la que se encuentran gises y un borrador de pizarrón, mientras una voz femenina en *off* señala *cuando fue alcaldesa de Texcoco*.
- Posteriormente, se advierte una persona con camisa a rayas azules y blancas y pantalón color caqui, que camina hacia un pizarrón, en lo que aparenta ser un aula de clases, y comienza a escribir en el pizarrón, mientras una voz femenina en *off* señala...*le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado. En la campaña por la gubernatura del Estado de México, utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos, durante su gestión al frente de la Secretaría de Educación Pública, estos son delitos electorales...*
- Acto seguido se ve una luz y posteriormente el emblema del Partido de la Revolución Democrática, mientras la voz femenina en *off* señala *la "maestra" es un peligro para el Estado de México*.
- Finalmente, se advierte el emblema del Partido de la Revolución Democrática, con un tache encima, mientras la voz femenina en *off* señala *Vota PRD*.
- El promocional **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], es coincidente con el contenido auditivo del promocional referido previamente.

Sentado lo anterior, se procede al análisis de los planteamientos expuestos por el quejoso.

### III. Caso concreto

#### a) Calumnia

Como se señaló previamente, MORENA denunció los promocionales denominados **EDUCACION V1** con número de folio **RV00398-23** [televisión] y **EDUCACION RA V1** con número de folio **RA00436-23** [radio], pautados por el Partido de la Revolución Democrática, ya que refiere que dichos materiales le imputan hechos o delitos falsos al partido político MORENA y a su candidata a la gubernatura del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez al utilizar las siguientes frases...*cuando fue alcaldesa de Texcoco, le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado. En la campaña por la gubernatura del Estado de México, utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos, durante su gestión al frente de*





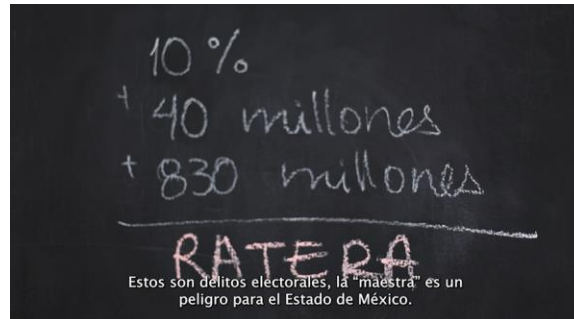
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

*la Secretaría de Educación Pública, estos son delitos electorales, la “maestra” es un peligro para el Estado de México... así como la siguiente imagen, en el promocional de televisión:*



Lo anterior, con la finalidad de dañar su imagen de cara a la jornada electoral del próximo cuatro de junio del presente año.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, porque, **bajo la apariencia del buen Derecho**, los promocionales denunciados no constituyen un acto de calumnia, en virtud de que no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en algún proceso electoral.

En primer lugar, es importante reiterar que ha sido criterio de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo atinente al debate político, ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualiza 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.

Ahora bien, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

**específica dirigida a una persona en concreto** de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior<sup>20</sup>:

...

*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.*

...

Al respecto, también dicha 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 recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de clave SUP-REP-132/2018<sup>21</sup>, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

...

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

*Por otra parte, **para establecer objetivamente si la imputación de hechos o delitos falsos se realizó de forma maliciosa, deberá determinarse si las expresiones, las cuales en la mayoría de los casos combinan "hechos" y "opiniones", tienen un "sustento fáctico"***

<sup>20</sup> Véase SUP-REP-29/2016

<sup>21</sup> 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](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

***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 el caso, por lo que se refiere a los promocionales antes referidos y desde una visión propia de sede cautelar, se considera que las frases... *Cuando fue alcaldesa de Texcoco, le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado. En la campaña por la gubernatura del Estado de México, utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos, durante su gestión al frente de la Secretaría de Educación Pública, estos son delitos electorales, la “maestra” es un peligro para el Estado de México...* así como la imagen previamente referida, no actualizan los elementos **objetivo y subjetivo** constitutivos de la calumnia, con impacto en un proceso electoral, dado que las expresiones y señalamientos que se hacen en el promocional denunciado, **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso a persona alguna de manera clara y sin ambigüedades.**

Ahora bien, es importante precisar que si bien en los promocionales denunciados se utiliza la frase “*estos son delitos electorales*” haciendo referencia a las frases “*le quitó el 10% al salario de los trabajadores del estado*” “*utilizó empresas fantasmas para desviar 40 millones de pesos*” “*La Auditoría Superior de la Federación, detectó irregularidades por más de 830 millones de pesos*”, los mismos conforme al artículo 11 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establece lo siguiente:

**Artículo 11.** *Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:*

**I.** *Coaccione o amenace a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas de precampaña o campaña, para que voten o se abstengan de votar por un candidato, partido político o coalición;*

**II.** *Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas gubernamentales, el otorgamiento de concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un precandidato, candidato, partido político o coalición; a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un precandidato, candidato, partido o coalición.*

*Si el condicionamiento del programa gubernamental, se realiza utilizando programas de naturaleza social, se aumentará hasta un tercio de la pena prevista en este artículo;*

**III.** *Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato,*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

*partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;*

*IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sea que lo haga por sí mismo o a través de sus subordinados, en sus horarios de labores;*

*V. Solicite a sus subordinados, por cualquier medio, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política, o*

*VI. Se abstenga de entregar o niegue, sin causa justificada, la información que le sea solicitada por la autoridad electoral competente, relacionada con funciones de fiscalización.*

Pudieran corresponder a delitos en la materia, lo cierto es que, como se precisó previamente, del contenido de los promocionales denunciados, **no se advierte que los mismos se imputen a persona alguna de manera clara y sin ambigüedades.**

Ahora bien, no pasa desapercibido que el quejoso en su denuncia señala que al hacer referencias tanto visuales como auditivas a una “maestra” se tiene la intención de hacer referencia a la Mtra. Delfina Gómez Álvarez, aunado a que se hace referencia a la carrera profesional de su candidata.

Al respecto, bajo la apariencia del buen derecho, se considera que contrario a lo sostenido por el denunciado, no se advierte que de los elementos visuales y auditivos de los promocionales denunciados permitan vincular de manera clara y sin ambigüedades a persona alguna.

En ese sentido, se considera que contrario a lo sostenido por el quejoso, el que la persona que aparece en dicho promocional escriba lo siguiente:





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

De lo que se advierte la palabra “RATERA”, en modo alguno realiza una imputación específica de un hecho o delito falso de forma clara y sin ambigüedades a alguna persona.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que si bien dicha palabra en un primer momento podría tener una significación o connotación penal, lo cierto es que también cuenta con un uso coloquial, por lo que el mismo y en el contexto en que se emite, debe ser considerado como una fuerte crítica política o electoral, por lo cual dicha expresión tampoco debe ser calificada como calumniosa.

Así, desde una óptica preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, en concepto de este órgano colegiado el promocional que nos ocupa no contiene expresiones que rebasen los límites previstos constitucionalmente a la libertad de expresión, puesto que se trata de la manifestación de opiniones o consideraciones propias de quien emite el mensaje, de las cuales no es posible advertir la imputación de hechos o delitos falsos a persona específica alguna.

En este sentido, **del análisis preliminar de los elementos de la calumnia y bajo la apariencia del buen derecho** al material objetado, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para suspender la difusión de los materiales denunciados, pues su contenido -se reitera bajo la apariencia del buen derecho, **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso a persona alguna de manera clara y sin ambigüedades.**

Al respecto, cabe resaltar que la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-89/2017,<sup>22</sup> sostuvo que una medida cautelar consistente en la suspensión 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, para lo cual es necesario realizar una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus **elementos explícitos**, 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.**

<sup>22</sup> Consultable en: [https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/89/SUP\\_2017\\_REP\\_89-651135.pdf](https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/REP/89/SUP_2017_REP_89-651135.pdf)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

De este modo, la Sala Superior sostuvo que **no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido —como en el caso— no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta**, así como tampoco el riesgo de lesión grave a un principio constitucional o el posible daño irreparable a un derecho humano, con independencia de si, **al momento del estudio de fondo**, se determina la existencia de la infracción.

Esto es, acorde con el criterio señalado, se justifica la medida cautelar si los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional de manera objetiva, de forma tal que si no hay un elemento explícito que pueda 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 y, por tanto, no se configura el peligro en la demora de la resolución de fondo.

Esto es, la función tutelar y preventiva de las medidas cautelares implica que se deba realizar, en una primera fase, una valoración intrínseca del contenido del promocional, y posteriormente, en una segunda, al resolver el fondo, efectuar un análisis de la totalidad de los elementos probatorios y del hecho denunciado en el contexto en el que se presenta a efecto de determinar si forma parte de una estrategia de publicidad maliciosa, que pudiera generar un daño irreparable al proceso electoral

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

#### **b) Vulneración al artículo 91, párrafo 4 de la Ley General de Partidos Políticos.**

Respecto a la solicitud formulada por MORENA relativa a que los promocionales denunciados incumplen con lo establecido en el artículo 91, numeral 4 de la Ley General de Partidos Políticos, así como con lo establecido en el artículo 260 del Código Electoral del Estado de México,

Al respecto, esta Comisión considera **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por el partido político MORENA, ya que se considera que el promocional denunciado no se encuentra en el supuesto establecido en los artículos mencionados.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023**

Al respecto es importante precisar lo que señalan dichos artículos:

### **Ley General de Partidos Políticos**

#### **Artículo 91.**

**1. ...**

4. En todo caso, los mensajes en radio y televisión que correspondan a candidatos de coalición deberán identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

...

### **Código Electoral del Estado de México.**

**Artículo 260.** La propaganda impresa que utilicen las candidatas y los candidatos deberá contener la identificación precisa del partido político, candidatura común o coalición que registró a la candidata o candidato.

La propaganda que sea utilizada por alguna candidatura común o coalición deberá ser identificada con el emblema y color o colores que haya registrado en el convenio correspondiente.

La propaganda en cualquier medio que realicen los partidos políticos y sus candidatos deberá referirse a la difusión de su plataforma electoral, la promoción de sus candidatos o el análisis de los temas de interés y su posición ante ellos.

En la propaganda política o electoral que realicen los partidos políticos, las coaliciones, así como las candidatas y precandidatas, deberán abstenerse de expresiones que calumnien, discriminen o constituyan actos de violencia política contra las mujeres en razón de género en términos de lo que disponen las leyes.

Los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, tienen prohibido incluir en su propaganda electoral, cualquier tipo de calumnia que denigre a candidatos independientes, partidos políticos, coaliciones, instituciones o terceros.

\*En caso de incumplimiento a lo dispuesto en el párrafo anterior, si el Consejo General estima que pueden afectarse los principios rectores de los procesos electorales locales, podrá ordenar a los partidos políticos, coaliciones o candidatos comunes e independientes la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes que transmitan por radio y televisión.

\*Párrafo declarado inválido por sentencia de la SCJN a Acción de Inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016, publicada en el Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" el 3 de noviembre de 2016.

Los partidos políticos, candidatos y precandidatos podrán ejercer el derecho de réplica a que se refiere el artículo 5 de la Constitución Local, respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades. Este derecho se ejercerá sin perjuicio de aquellos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

correspondientes a las responsabilidades o al daño moral que se ocasionen en términos de la ley que regula la materia de imprenta y de las disposiciones civiles y penales aplicables.

El derecho a que se refiere el párrafo anterior, se ejercerá en la forma y términos que determinen las leyes que regulan a los medios de comunicación electrónicos e impresos.

Los partidos políticos podrán difundir como parte de su gasto ordinario, en todo momento salvo dentro de campañas electorales logros de gobierno de candidatos de su partido o bien de los partidos en caso de existir coaliciones.

De dichos preceptos se advierte, en lo conducente, que la propaganda en radio y televisión que corresponda a candidatos de coalición deberá identificar esa calidad y el partido responsable del mensaje.

Ahora bien, en el caso, bajo la apariencia del buen derecho, del análisis del material denunciado, se advierte que en el mismo **no se hace referencia a ninguna candidatura de coalición**, en ese sentido, se considera que no es dable otorgar una medida cautelar como la solicitada, pues dada la naturaleza del promocional denunciado, el mismo no se encuentra incumpliendo el precepto legal mencionado.

### c) Tutela Preventiva

Finalmente, respecto de la solicitud formulada por MORENA relativa a que se ordene al partido denunciado se abstenga de incorporar propaganda calumniosa en sus spots de radio y televisión, dentro del proceso electoral que actualmente se desarrolla en el Estado de México.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que también es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, por lo siguiente:

De conformidad con la jurisprudencia **14/2015** de rubro **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA**, la tutela preventiva se concibe como un mecanismo de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita, continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que, para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que impidan la realización de aquellas conductas que causan el daño o menoscabo a los bienes jurídicos protegidos por la normativa electoral, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

En efecto, las medidas cautelares, si bien son de naturaleza preventiva, no son procedentes en contra de **hechos futuros de realización incierta** en términos del artículo 39, numeral 1, fracción III, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el caso, dado que esta Comisión considera que no está en presencia de actos posiblemente ilegales que requieran la intervención de esta autoridad, no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva debido a que para la adopción de una medida cautelar, en esta vertiente, la autoridad electoral ha de contar con información objetiva y suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva (temor fundado) de que las conductas probablemente transgresoras de la ley, se verificará en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro actual y real, no futuro e incierto, en la afectación de los principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso no se actualiza, debido a que no se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable y objetiva, apunten a que, en lo futuro, se cometerán actos que desde una óptica preliminar, característica de la sede cautelar, pudieran resultar ilícitos o violatorios de los principios constitucionales que forman a nuestro régimen democrático, a partir de los hechos denunciados y que han sido objeto de análisis preliminar en esta resolución.

Esto es, 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:<sup>23</sup>

- 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.

---

<sup>23</sup> ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

Por ello, con base en lo anterior, la Sala Superior<sup>24</sup> determinó que no resulta válida la adopción de medidas cautelares sobre intuiciones, presunciones o indicios ni tampoco resulta válido dictar medidas difusas o genéricas, sino que se exige de manera obligatoria la existencia de un objeto y sujeto determinados.

Finalmente, es importante precisar que lo antes expuesto, 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.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, 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, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

#### ACUERDO

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por MORENA respecto del posible calumnia en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción III, inciso a) de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **improcedente** la adopción de medidas cautelares, solicitadas por MORENA respecto de la presunta vulneración al artículo 91, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en términos de

---

<sup>24</sup> Véase SUP-REP-53/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-81/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/194/2023

los argumentos esgrimidos en el considerando CUARTO, fracción III, inciso b) de la presente resolución.

**TERCERO.** Se declara **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por MORENA en términos de los argumentos esgrimidos en la parte final del considerando CUARTO, fracción III, inciso c), de la presente resolución.

**CUARTO.** Se instruye al Encargado 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.

**QUINTO.** En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el juicio electoral, 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 Vigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de mayo 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**