



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA PRESUNTAMENTE CALUMNIOSA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE DIVERSOS PROMOCIONALES DE RADIO Y TELEVISIÓN PAUTADOS POR EL PARTIDO POLÍTICO DENUNCIADO, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023.

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

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

I. DENUNCIA. El veintidós de mayo del presente año se recibió escrito de queja firmado electrónicamente por **Hiram Hernández Zetina**, representante propietario del **Partido Revolucionario Institucional** ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos atribuibles al partido político Movimiento Ciudadano que, en su concepto, pueden constituir infracciones a la normativa electoral.

En consecuencia, solicitó el dictado de las medidas cautelares correspondientes, de conformidad a lo siguiente:

*En la especie, se ha argumentado que la difusión de los spots denunciados no se ajusta a Derecho, y en esa tesitura, **resulta importante el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas y evitar que se siga generando un quebranto a los principios rectores de toda contienda electoral.***

Por lo tanto, debe razonarse la evidente procedencia de otorgar las medidas cautelares solicitadas, con la mayor celeridad posible, para los efectos precisados al inicio de este apartado de la presente denuncia y por las razones y fundamentos esgrimidos en la presente denuncia.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS, VISTA A LA UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. Mediante proveído de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tuvo por



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023**.

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; así como una búsqueda de información contenida en notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian.

Asimismo, se requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, y 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, también se dio una vista a la Unidad Técnica de Fiscalización, respecto a la presunta aportación de Movimiento Ciudadano al partido político Morena, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

un promocional en radio y televisión, en el que, a juicio del quejoso, se realizan señalamientos calumniosos dirigidos al Partido Revolucionario Institucional, en el marco de las elecciones locales del Estado de México y de Coahuila.

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y MEDIOS DE PRUEBA

Como se precisó previamente, el **Partido Revolucionario Institucional** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **partido político Movimiento Ciudadano**, derivado de la difusión de los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio]; “**POSTURA JAM**” folio RV00413-23 [televisión] y “**POSTURA JAM**” folio RA00455-23 [radio], derivado que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso**, pues se le imputa un supuesto pacto entre su representado y el partido político Morena en detrimento del desarrollo de elecciones libres y auténticas en los estados de Coahuila y Estado de México, con la finalidad de dañar su imagen, nombre y reputación.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS APORTADAS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

1. **Documental pública.** Consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección de los promocionales denunciados.
2. **La presuncional.** En su doble aspecto, legal y humana en todo lo que favorezca a sus intereses, en tanto entidad de interés público.
3. **La instrumental de actuaciones.** En todo lo que favorezca a los intereses de su representado.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

¹ 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-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 **“POSTURA SCW”** folio RV00405-23 [televisión] y **“POSTURA SCW”** folio RA00446-23 [radio]; así como **“POSTURA SCW V2”** folio RA00456-23 [radio]; **“POSTURA JAM”** folio RV00413-23 [televisión] y **“POSTURA JAM”** folio RA00455-23 [radio], pautados por el partido político Movimiento Ciudadano.
- Notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados, a efecto de determinar el contexto de los hechos que se denuncian

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 “POSTURA SCW” folio RV00405-23 [televisión]



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: 22/05/2023 al 22/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/05/2023 11:30:53

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00405-23	POSTURA SCW	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	19/05/2023	29/05/2023

Spot denominado “POSTURA SCW” folio RA00446-23 [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: 22/05/2023 al 22/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/05/2023 11:33:43

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00446-23	POSTURA SCW	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	19/05/2023	24/05/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

Spot denominado “POSTURA SCW V2” folio RA00456-23 [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: 22/05/2023 al 22/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/05/2023 11:36:05

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00456-23	POSTURA SCW V2	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	27/05/2023	31/05/2023

Spot denominado “POSTURA JAM” folio RV00413-23 [televisión]



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: 22/05/2023 al 22/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/05/2023 11:39:36

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RV00413-23	POSTURA JAM	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	26/05/2023	30/05/2023

Spot denominado “POSTURA JAM” folio RA00455-23 [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: 22/05/2023 al 22/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 22/05/2023 11:42:17

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	MC	RA00455-23	POSTURA JAM	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	26/05/2023	30/05/2023

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

Los materiales señalados pueden ser consultados y descargarse en la liga <https://portal-pautas.ine.mx/>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio]; “**POSTURA JAM**” folio RV00413-23 [televisión] y “**POSTURA JAM**” folio RA00455-23 [radio], fueron pautados por el partido político Movimiento Ciudadano.
- El periodo para ser difundidos es durante el periodo ORDINARIO en la Ciudad de México.
- La difusión de dichos materiales se llevará a cabo en los periodos siguientes:

Promocional “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] inició del 19 al 29 de mayo del año en curso.

Promocional “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio] inició del 19 al 24 de mayo del año en curso.

Promocional “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio] iniciara del 27 al 31 de mayo del año en curso.

Promocionales “**POSTURA JAM**” folio RV00413-23 [televisión] y “**POSTURA JAM**” folio RA00455-23 [radio], iniciaran del 26 al 30 de mayo del año en curso.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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

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

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

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

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 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

según sea el sentido de la resolución, con ellas puede afectarse a cualquiera de los sujetos en conflicto.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales **“POSTURA SCW V2”** folio RA00456-23 [radio]; **“POSTURA JAM”** folio RV00413-23 [televisión] y **“POSTURA JAM”** folio RA00455-23 [radio], pautados por el partido político Movimiento Ciudadano, inician su vigencia **entre el 26 y 31 de mayo del año en curso**, dentro de la pauta federal ordinaria en la Ciudad de México asignada a dicho instituto político como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, los mismos ya están alojados de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_federales/ordinario.

La colocación en el portal de Internet de los promocionales denunciados implica que estén disponibles para su consulta pública, por lo que se justifica su análisis y revisión, aún antes de ser difundidos en radio y televisión, sin que ello implique censura previa.

Asimismo, es de destacar que el tema jurídico que subyace en el presente caso es la probable vulneración a las reglas de propaganda político electoral, al presuntamente corresponder a un uso indebido de la pauta derivado de difundir un material cuyo contenido es calumnioso.

Esto es, se está en presencia de una posible violación a principios y normas de carácter constitucional y legal que justifica atender la solicitud de medidas



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

cautelares planteadas por el denunciante, previo a la difusión del material denunciado en radio y televisión.

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

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

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

II. MARCO JURÍDICO

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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

Clasificación de la Propaganda

En esa lógica, la legislación electoral hace referencia a la propaganda política y a la electoral, pero no distingue expresamente entre lo que debe entenderse por propaganda política y propaganda electoral; sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

a través del análisis sistemático de la regulación electoral, diferencie ambos conceptos.

Así, al resolver diversos recursos de apelación, entre ellos los expedientes SUP-RAP-115/2007, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y SUP-RAP-201/2009, la Sala Superior determinó que la propaganda **política**, en general, tiene el propósito de divulgar contenidos de carácter ideológico, a fin de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o a estimular determinadas conductas políticas (como podría ser fomentar el número de afiliados al partido).

Por otro lado, la propaganda **electoral**, consiste en presentar y promover ante la ciudadanía una candidatura o partido para colocarlo en las preferencias electorales, a través de la exposición de los programas y acciones contenidos en los documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con el objeto de mantener informada a la ciudadanía respecto a las opciones de las personas presentadas por los partidos políticos en las candidaturas, las propuestas de gobierno que sustentan, con miras a obtener el triunfo en las elecciones.

En este sentido, la propaganda electoral se caracteriza por hacer llamados explícitos o implícitos al voto, **así como por alentar o desalentar el apoyo hacia un partido político o candidatura en particular**, a través de la presentación de propuestas, posicionamientos u opiniones respecto diversos temas, por lo que el solo hecho de que el contenido de un mensaje propagandístico no haga alusión expresamente a la palabra “voto” o “sufragio”, o bien, no solicite de manera directa y clara el ejercicio del voto favorable a la ciudadanía, en modo alguno implica en automático que no se trata de propaganda electoral, pues deben analizarse cuestiones como el elemento subjetivo (persona que emite el mensaje), el material (contenido o fraseo del mensaje) y el temporal (ya sea fuera del proceso electoral, o dentro del mismo y en este caso, la etapa del proceso electoral en que se emita el mensaje) de la propaganda en cuestión, para estar en condiciones para establecer si la verdadera intención consiste, precisamente, en invitar o motivar de manera disfrazada al electorado para que favorezca a determinada opción política en el escenario electoral.

Al respecto, la jurisprudencia 37/2010, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señala:

PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- En términos del artículo 228,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

párrafos 3 y 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda electoral es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral se difunden con el propósito de presentar ante la ciudadanía, las candidaturas registradas; esto es, se trata de una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político. En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.

Ahora bien, al relacionar el propósito de cada tipo de propaganda con los fines de los partidos políticos y las actividades que éstos pueden realizar, la Sala Superior ha considerado, al resolver, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador con número de expediente SUP-REP-196/2015 y SUP-REP-18/2016, que la clasificación de la propaganda de contenido político o electoral está vinculada al tipo de actividades realizadas por los partidos, ya sea permanentes, [esto es, aquellas tendentes a promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, a contribuir a la integración de la representación nacional, así como a la divulgación de la ideología y plataforma política de cada partido, cuyo ejercicio no puede limitarse exclusivamente a los periodos de elecciones, dado la finalidad que persiguen] o electorales [es decir, las que se desarrollan durante el proceso electoral, con la finalidad de hacer posible el acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan los partidos políticos].

Con base en lo anterior, ha concluido que si la propaganda política se transmite con el objeto de divulgar contenidos de carácter ideológico para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias; y la propaganda electoral está íntimamente ligada a los postulados y campaña política de los respectivos partidos y candidatos que compiten en los procesos comiciales para aspirar al poder o posicionarse en las preferencias ciudadanas, con las limitantes que la propia normativa prevé para las precampañas, entonces es válido concluir, que, en principio, la prerrogativa de acceso de los partidos políticos a tiempos en radio y televisión se regula y orienta por las siguientes finalidades y directivas:

- a) La propaganda que difundan los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, debe sujetarse a los principios, valores e ideología política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

por objeto la divulgación de su ideología, programas, principios e ideas, así como su plataforma electoral;

- b) La propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados/as;**
- c) La propaganda electoral debe propiciar el conocimiento de las y los candidatos, la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral, con miras a obtener el triunfo en el cargo de elección popular por el cual compitan.

En este sentido, se puede decir que la propaganda política no tiene una temporalidad específica, dado que su contenido versa sobre la presentación de la ideología, programa o plataforma política que detenta un partido político en general, por lo que los mensajes están orientados a 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, el debate público sobre temas que se estimen relevantes para el sistema democrático o de interés general.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.³ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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

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

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En este contexto, la protección a **la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.**

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

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

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

⁴ Consultable en <https://www.te.gob.mx/1USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de derechos humanos⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁶

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política⁷.

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.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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

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

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

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

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

Calumnia

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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

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

Por último, el artículo 25, párrafo 1, inciso o), de la Ley General de Partidos Políticos, refiere que entre las obligaciones de los partidos políticos se encuentra la de abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que **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 expresión⁸.

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 - electoral⁹, 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**

⁸ 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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)¹⁰, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹¹.

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

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

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser

¹⁰ 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.

¹¹ 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-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 emisión¹².

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

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

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

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**¹⁴.

¹² Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹³ 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.

¹⁴ 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-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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:

[...]

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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 con 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 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 precedentes¹⁵ que la propaganda difundida por los partidos en radio y televisión, dentro o fuera de un 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

¹⁵ 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-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 democrática¹⁶.

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 expresión¹⁷, 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.

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.

III. Materiales denunciados

Dichos promocionales se reproducen a continuación:

¹⁶ Véase SUP-REP-18/2016

¹⁷ Véase SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA SCW” con número de folio RV00405-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Voz Salomón Chertorivski: ¿Tú le crees al PRI?</p> <p>Ni tú, ni yo, ni nadie.</p> <p>Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabías es que ahora pactó con Morena.</p> <p>Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”.</p> <p>La vieja política haciendo lo de siempre, y el tiempo nos está dando la razón.</p> <p>Por eso con el PRI ni a la esquina. Con alegría, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Voz en Off: (Sonido de Águila).</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA SCW” con número de folio RV00405-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio

“POSTURA JAM”, con número de folio RV00413-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Voz Álvarez Máynez:</p> <p>¿Tú le crees al PRI?</p> <p>Nosotros tampoco.</p> <p>Es el mismo PRI de siempre, el del 68 y el de Ayotzinapa, el de los Duarte, el de Peña Nieto, el de la estafa maestra, el de la corrupción y de la represión.</p> <p>Ese mismo PRI hoy pacta con Morena para sobrevivir.</p> <p>Le ha entregado todas sus gobernaturas a cambio de embajadas.</p> <p>El PRI siempre está del lado incorrecto de la historia.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA JAM”, con número de folio RV00413-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Por eso, cuando nos piden juntarnos con ellos</p> <p>respondemos fuerte y claro: con el PRI ni a la esquina.</p> <p>Con alegría, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Voz en Off: (Sonido de Águila)</p>

“POSTURA SCW”, con número de folio RA00446-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
<p>Voz en Off de Salomón Chertorivski: ¿Tú le crees al PRI? ni tú, ni yo, ni nadie. Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabias es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”. La vieja política haciendo lo de siempre, y el tiempo nos está dando la razón.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA SCW”, con número de folio RA00446-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
Por eso con el PRI ni a la esquina. Con alegría, Movimiento Ciudadano.
Voz en Off: (Sonido de Águila)

“POSTURA JAM”, con número de folio RA00455-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
Voz en Off femenina: Habla Jorge Alvarez Máynez, integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional.
Voz en Off de Álvarez Máynez: ¿Tú le crees al PRI? Nosotros tampoco. Es el mismo PRI de siempre, el del 68 y el de Ayotzinapa, el de los Duarte, el de Peña Nieto, el de la estafa maestra, el de la corrupción y de la represión. Ese mismo PRI hoy pacta con Morena para sobrevivir. Le ha entregado todas sus gobernaturas a cambio de embajadas. El PRI siempre está del lado incorrecto de la historia. Por eso, cuando nos piden juntarnos con ellos respondemos fuerte y claro: con el PRI ni a la esquina. Con alegría, Movimiento Ciudadano.
Voz en Off: (Sonido de Águila)
Voz en Off femenina: Movimiento Ciudadano.

“POSTURA SCW V2”, con número de folio RA00456-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
Voz en Off femenina: Habla Salomón Chertorivski, integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional.
Voz en Off de Salomón Chertorivski: ¿Tú le crees al PRI? ni tú, ni yo, ni nadie. Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabias es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA SCW V2”, con número de folio RA00456-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
La vieja política haciendo lo de siempre, y el tiempo nos está dando la razón. Por eso con el PRI ni a la esquina. Con alegría, Movimiento Ciudadano.
Voz en Off: (Sonido de Águila) Voz en Off femenina: Movimiento Ciudadano.

De los promocionales denominados **“POSTURA SCW”** folio RV00405-23 [televisión] y **“POSTURA SCW”** folio RA00446-23 [radio]; así como **“POSTURA SCW V2”** folio RA00456-23 [radio]; **“POSTURA JAM”** folio RV00413-23 [televisión] y **“POSTURA JAM”** folio RA00455-23 [radio], se advierte lo siguiente:

- El promocional **“POSTURA SCW”** folio RV00405-23 [televisión] inicia con la imagen centralizada de Salomón Chertorivski, junto al emblema del PRI, en tonos opacos, con la frase *“¿Tú le crees al PRI?”* mientras señala que dicho partido político carece de credibilidad; que dicho partido hace trampa, pero que esta ocasión realizó un pacto con el partido político Morena, de manera que el partido político Morena gane la elección local a la gubernatura del Estado de México, y que, por su parte, el PRI ganará la elección local a la gubernatura de Coahuila, mientras se observan los emblemas de ambos partidos políticos, el de Morena situado encima del Estado de México, mientras que el del PRI, encima del estado de Coahuila.
- Posteriormente, se advierte únicamente el emblema del PRI, en tonos opacos, con la frase “con el PRI, ni a la esquina”.
- Finalmente, se observa nuevamente a Salomón Chertorivski quien señala *“con alegría Movimiento Ciudadano”*, así como el emblema del partido político Movimiento Ciudadano.
- El promocional **“POSTURA SCW”** folio RA00446-23 [radio] es idéntico su contenido auditivo, en relación con el promocional descrito previamente.
- El promocional **“POSTURA SCW V2”** folio RA00456-23 [radio]; es coincidente con el contenido auditivo del promocional referido previamente, con la precisión de que describe que el emisor del mensaje es Salomón Chertorivski, integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

- El promocional **“POSTURA JAM”** folio RV00413-23 [televisión] inicia con la imagen centralizada de Jorge Álvarez Máynez, junto al emblema del PRI, en tonos opacos, con la frase *“¿Tú le crees al PRI?”* mientras señala que dicho partido político carece de credibilidad; señala que dicho partido es el mismo de momentos históricos cuestionables como los sucesos de 1968, Ayotzinapa; lo relaciona con el exgobernador de Veracruz, Javier Duarte; o el expresidente de la República, Enrique Peña Nieto; así como la *“Estafa Maestra”*, con corrupción y represión;
- Posteriormente, Jorge Álvarez Máynez señala que el PRI pactó con Morena, entregándole gubernaturas por embajadas, e indica que el PRI siempre ha estado del lado incorrecto de la historia.
- Acto seguido, se advierte únicamente el emblema del PRI, en tonos opacos, con la frase *“con el PRI, ni a la esquina”* mientras Jorge Álvarez Máynez, señala la misma frase.
- Finalmente, se observa nuevamente a Jorge Álvarez Máynez quien señala *“con alegría Movimiento Ciudadano”*, así como el emblema del partido político Movimiento Ciudadano.
- El promocional **“POSTURA JAM”** folio RA00455-23 [radio], es coincidente con el contenido auditivo del promocional descrito previamente, con la precisión de ser descriptivo en cuanto a referencia de que el emisor del mensaje es Jorge Álvarez Máynez, integrante de la Coordinadora Ciudadana Nacional.

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

III. Caso concreto

Como se precisó previamente, el **Partido Revolucionario Institucional** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **partido político Movimiento Ciudadano**, derivado de la difusión de los promocionales denominados **“POSTURA SCW”** folio RV00405-23 [televisión] y **“POSTURA SCW”** folio RA00446-23 [radio]; así como **“POSTURA SCW V2”** folio RA00456-23 [radio]; **“POSTURA JAM”** folio RV00413-23 [televisión] y **“POSTURA JAM”** folio RA00455-23 [radio], derivado de que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso** dirigido al Partido Revolucionario Institucional, ahora bien, para mayor claridad, el estudio se dividirá en dos apartados de conformidad a lo siguiente:

Apartado A. Análisis de los promocionales denominados “POSTURA SCW” folio RV00405-23 [televisión] y “POSTURA SCW” folio RA00446-23 [radio]; así como “POSTURA SCW V2” folio RA00456-23 [radio]



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

En principio, cabe señalar que a juicio del quejoso en los promocionales de referencia, se desprende que Movimiento Ciudadano, realiza calumnia al Partido Revolucionario Institucional, en razón de que, el quejoso asegura, los materiales denunciados le imputan hechos o delitos falsos al partido político denunciante, toda vez que se da a entender que: *están pactando con MORENA el dejarles ganar la gubernatura en el Estado de México, lo cual es una falsedad y no aporta prueba alguna para sustentar que existió un pacto para que pierdan la elección en la entidad Mexiquense, desinformando a la ciudadanía, pues ello provoca un desanimo en el electorado para que no tengan motivación en salir a votar el próximo 4 de junio y consecuentemente den por hecho que el triunfo ya es para el PRI en Coahuila y para Morena en el Estado de México*, seguido de diversas imágenes en los promocionales de televisión:

“POSTURA SCW” con número de folio RV00405-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Voz Salomón Chertorivski: ¿Tú le crees al PRI?</p> <p>Ni tú, ni yo, ni nadie.</p> <p>Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa,</p> <p>lo que quizá no sabias es que ahora pactó con Morena.</p> <p>Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México”</p> <p>y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”.</p> <p>La vieja política haciendo lo de siempre, y el tiempo nos está dando la razón.</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

“POSTURA SCW” con número de folio RV00405-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Por eso con el PRI ni a la esquina.</p> <p>Con alegría, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Voz en Off: (Sonido de Águila).</p>

“POSTURA SCW”, con número de folio RA00446-23 y “POSTURA SCW V2”, con número de folio RA00456-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
<p>¿Tú le crees al PRI? ni tú, ni yo, ni nadie. Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabias es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”. La vieja política haciendo lo de siempre, y el tiempo nos está dando la razón. Por eso con el PRI ni a la esquina. Con alegría, Movimiento Ciudadano.</p> <p>Voz en Off: (Sonido de Águila)</p>

Lo anterior, con la finalidad de dañar su imagen en el marco de las elecciones locales del Estado de México y de Coahuila.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **PROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares respecto de dichos promocionales, porque, **bajo la apariencia del buen Derecho**, los promocionales denunciados constituyen un acto de calumnia, , de forma preliminar se puede concluir que se advierte la imputación de hechos falsos con impacto en el proceso electoral local del Estado de México y de Coahuila.

En primer lugar, cabe referir que ha sido criterio reiterado de este órgano colegiado, así como del máximo tribunal en la materia, que la libertad de expresión, en lo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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.

En este sentido, 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 se debe ejercer bajo los límites constitucionales como es la calumnia, entendida como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en el proceso electoral.**

Al respecto, la Sala Superior, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-132/2018¹⁸, sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

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

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

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

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

¹⁸ 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_juridic cional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REP-0132-2018.pdf



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.”

De igual suerte, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-89/2017¹⁹ en el que, medularmente, se estableció lo siguiente:

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

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

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

De esta manera, los hechos falsos difundidos en la propaganda que impacten seriamente la percepción respecto al debido desempeño del cargo al que aspira un determinado candidato deben ser objeto de medidas cautelares y, en su caso, de sanciones administrativas, pues pueden vulnerar el derecho del electorado a recibir información veraz respecto de las ofertas políticas a elegir. Esto es así, pues a diferencia de las meras opiniones (p.e. juicios de valor o apreciaciones subjetivas sobre hechos), los hechos generalmente pueden ser comprobados objetivamente.

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

De esta forma, se permite que en un contexto de un debate público abierto, plural y vigoroso un candidato o candidata, o partido político opine que sus adversarios son

¹⁹ Consulta disponible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o bien en la dirección: [http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm&f=templates\\$3.0](http://187.141.6.45/siscon/gateway.dll/nSentencias/nSuperior/nSENSUP2017/rep/sup-rep-0089-2017.htm?fn=document-frame.htm&f=templates$3.0)



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

incompetentes, o bien, que no son aptos para desempeñar el cargo al que aspiran, ya que estas afirmaciones no dejan de ser subjetivas y, en última instancia, el electorado deberá formarse una opinión propia con base en la cual tome una decisión.

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

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

En ese contexto, esta Comisión considera que del contenido de los promocionales material del presente apartado, se exponen señalamientos falsos, **sin elementos mínimos de veracidad**, lo cual, podría generar un efecto estigmatizante e injustificado que no encuentra cobijo en la libertad de expresión, aunado a que se hace alusión a los procesos electorales locales que actualmente se encuentran desarrollando, lo que traería como consecuencia, viciar la voluntad del electorado, en perjuicio de la libertad y autenticidad del sufragio.

Lo anterior, al señalar: ***“Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabías es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”.***

Bien entonces, en el presente caso, referir que dos fuerzas políticas ya pactaron quién ganará la elección del Estado de México, concatenado con la frase *Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa*, a juicio, es esta autoridad no se encuentra amparada en la libertad de expresión pues constituye, ya que, desde una óptica preliminar, se consideran hechos falsos, que adicionalmente vinculan a los estados de Coahuila y México. **Además de que, bajo una óptica preliminar, las expresiones se adelantan a los resultados de las elecciones locales en curso, lo cual solo se determinará por el voto de la ciudadanía.**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

En ese sentido, como se expuso, el componente relativo a la imputación de hechos falsos, se estima que se actualiza, pues las frases: “*Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabías es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”*”, bajo la apariencia del buen derecho imputa al partido denunciante hechos que carecen de veracidad, ya que en el contexto del promocional se podría dar a entender que la elección en el Estado de México ya está pactada, **afectando con ello la voluntad del electorado en perjuicio de su libertad y autenticidad del sufragio.**

Asimismo, cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia relativa al expediente SUP-REP-31/2019, determinó entre otras cuestiones, que **al difundir información que no es veraz, se puede traducir en poner en riesgo el principio de certeza y el voto informado de la ciudadanía, al comunicarse un mensaje equívoco para los ciudadanos.**

Bien entonces, se justifica adoptar la medida cautelar, debido a que, a partir del análisis integral del contenido del mensaje y de su contexto se advierte, preliminarmente, que existe un riesgo que trasciende a la afectación mayor de un derecho que se debe tutelar a fin de evitar señalamientos que pueden incidir negativamente en el voto libre e informado de la ciudadanía.

Ahora bien, se considera que el material objeto de denuncia, bajo la apariencia del buen derecho, no puede estar amparado por su derecho de libertad de expresión, pues de ninguna manera abona un elemento objetivo que permita el desarrollo de una opinión pública mejor informada y mucho menos genera un debate político en un contexto objetivo y verificable, pues como se advierte del material bajo estudio, se hace una imputación de hechos falsos a dos fuerzas políticas.

Finalmente, cabe señalar que del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho a las palabras empleadas, contexto y la direccionalidad del mensaje, en las imágenes del promocional de televisión, se consideran que existen elementos suficientes para considerar que la propaganda denunciada es ilícita, concretamente al afirmar que *Ya sabemos que el PRI siempre hace trampa, lo que quizá no sabías es que ahora pactó con Morena. Si, ya verán que Morena “va a ganar en el Estado de México” y van a dejar que el PRI “gane en Coahuila”*, sin que se adviertan elementos mínimos de veracidad o base para realizar dicha aseveración.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia **31/2016**, cuyo rubro y texto, es el siguiente:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS.²⁰ *De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6º y 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; 11 y 13, párrafo 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que si bien la libertad de expresión en el ámbito de las contiendas electorales de una sociedad democrática, es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas. En consecuencia, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral como órgano competente de verificar el respeto a la mencionada restricción, debe ser particularmente cuidadoso en el ejercicio de esa atribución, cuando las denuncias o quejas se formulan contra propaganda política o electoral, cuyo contenido se relacione con la comisión de delitos. Lo anterior, porque a diferencia de la crítica desinhibida, abierta, vigorosa que se puede dar incluso respecto al ejercicio de cargos públicos anteriores en donde el intercambio de ideas está tutelado por las disposiciones constitucionales invocadas, tratándose de la difusión de información relacionada con actividades ilícitas, ésta incrementa la posibilidad de quien la utiliza sin apoyarla en elementos convictivos suficientes, de incurrir en alguna de las restricciones previstas constitucionalmente, en atención a la carga negativa que sin una justificación racional y razonable, aquélla puede generar sobre la reputación y dignidad de las personas.*

La Sala Superior²¹ ha considerado que, en cada caso concreto, debe determinarse si los hechos delictivos o falsos aludidos en los promocionales de los partidos políticos y en los que se imputan a las personas tienen un impacto grave en el proceso electoral, a efecto de poder concluir que la determinación o sanción adoptada está estrechamente vinculada a la finalidad imperiosa que persigue.

En esa misma sentencia, estimó que el posible “impacto” en el proceso electoral debe valorarse en función del contenido y el contexto de la difusión de la información calumniosa y, en la medida en que dicho impacto afecte seriamente el derecho de los ciudadanos a formarse un punto de vista informado sobre los partidos políticos o sus candidaturas, la autoridad deberá dictar medidas cautelares o sancionatorias, según sea el caso.

²⁰ Consultable en el link <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=31/2016&tpoBusqueda=S&sWord=31/2016>

²¹ SUP-REP-89/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

En particular, en los promocionales denunciados se hacen señalamientos directos a dos procesos electorales en curso, circunstancia que se agrava por la proximidad de los periodos de veda y jornada electoral.

Así, conforme a los parámetros antes referidos, en el caso que se analiza, el mensaje contenido en los promocionales denunciados escapa de la protección constitucional, dado el contexto referido.

En consecuencia, al considerar que el contenido de los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio] actualizan, bajo la apariencia del buen derecho, calumnia, se concede la medida cautelar para los siguientes efectos:

- a) Ordenar al **partido político Movimiento Ciudadano**, que sustituyan ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio], apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.
- b) Ordenar a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio], y de igual manera realicen la sustitución de dichos materiales, con el que indique la citada autoridad electoral.
- c) Instruir a la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

[radio], y realizar la sustitución de dichos materiales por el que ordene esa misma autoridad.

- d) Instruir 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.

La situación antes expuesta, **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 **procedencia** 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.

Apartado B. Análisis de los promocionales denominados “POSTURA JAM” folio RV00413-23 [televisión] y “POSTURA JAM” folio RA00455-23 [radio]

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares respecto de los promocionales en cita, 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 el proceso electoral local del Estado de México y de Coahuila, o en algún otro 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-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

específica dirigida a una persona en concreto de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior²²:

...

*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-132/2018²³, 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”***

²² Véase SUP-REP-29/2016

²³ 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 concreto, por lo que hace a las frases *¿Tú le crees al PRI? Nosotros tampoco. Es el mismo PRI de siempre, el del 68 y el de Ayotzinapa, el de los Duarte, el de Peña Nieto, el de la estafa maestra, el de la corrupción y de la represión. Ese mismo PRI hoy pacta con Morena para sobrevivir. Le ha entregado todas sus gubernaturas a cambio de embajadas. El PRI siempre está del lado incorrecto de la historia. Por eso, cuando nos piden juntarnos con ellos respondemos fuerte y claro: con el PRI ni a la esquina*, que, a dicho del denunciante, aluden a un supuesto pacto entre dos fuerzas políticas a cambio de embajadas, se considera que desde una visión propia de sede cautelar, 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 dichos promocionales denunciados, **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, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, dichas frases contenidas en los promocionales denunciados están orientadas a difundir la ideología del partido político denunciado y una postura con relación a la forma en que, desde su perspectiva, se ha efectuado la relación entre el Partido Revolucionario Institucional y el partido político MORENA, lo cual no supone una afectación grave o irreparable al principio de equidad en las contiendas electorales locales en desarrollo, para el efecto de adoptar la medida cautelar.

En primer término, puesto que, de la información recabada del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, los promocionales denunciados fueron registrados para ser difundidos como parte de la Pauta Federal durante el periodo *ORDINARIO* únicamente en la Ciudad de México, por lo que, en principio, se trata de propaganda política difundida por Movimiento Ciudadano.

Asimismo, en dichos promocionales no existe un llamamiento al voto a favor o en contra de alguna fuerza política, sino la exposición de la ideología partidista, orientada a su postura en relación con una supuesta falta de credibilidad del partido político denunciante y de su postura como partido político de oposición.

En efecto, de manera preliminar, se advierte que tales enunciados, corresponden a temas que actualmente forman parte del debate público de nuestro país, como lo es, la designación de exgobernadores de entidades federativas de extracción *priista* que actualmente se desempeñan como embajadores en otros países, de ahí que



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

la información contenida en esos ejemplares, desde una óptica preliminar, se considera, forman parte de la discusión pública actual, porque se trata de la postura y del mensaje crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que 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, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.²⁴

Así, la propaganda política debe presentar la ideología, principios, valores o programas de un partido político en general, **para generar, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias**, o bien, realizar una invitación a las y los ciudadanos a formar parte de este, con el objeto de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país o incrementar el número de sus afiliados.

Asimismo, es de destacar que la propaganda de los partidos políticos, no siempre reviste un carácter propositivo, sino que también **constituye un elemento para poner en el centro del debate las acciones de los órganos de gobierno o las ofertas de las demás opciones políticas**; incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁵, **ha sostenido que no se considera infracción en materia electoral que los partidos políticos fijen su postura sobre acciones gubernamentales, toda vez que la manifestación de ideas, expresiones u opiniones, apreciadas en su contexto, aportan elementos que permiten la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y el fomento de una auténtica cultura democrática.**

²⁴ Véase SUP-REP-18/2016

²⁵ Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el contenido de promocionales denunciados tienen cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura y la percepción del partido político emisor del mensaje, en relación con la actitud de otra fuerza política y su presunta relación con el partido político MORENA.

Por ende, si en esos promocionales se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de temas que forman parte de la discusión política, pueden considerarse de naturaleza política y, consecuentemente, válidos.

Lo anterior, se reitera, porque 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 favorables, desfavorables o críticas severas.**

En este sentido, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que las frases objeto de denuncia son de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, no amerita la adopción de medidas cautelares que ordenen su cese.

Tal determinación se encuentra amparada bajo los parámetros establecidos por la Sala Superior en el SUP-REP-575/2015, donde determinó que el ejercicio del debate político tiene por objeto contrastar ideas y posturas ideológicas, pues como ya se indicó, a través de la propaganda política también se puede difundir el ideario de un partido mediante el recurso de la contrastación de opciones.

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que el contenido de los promocionales denunciados **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se trata de la postura que emite un partido político nacional en el contexto



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, la crítica u opinión respecto a una fuerza política distinta es un tema permitido dentro de lo que es la propaganda genérica sin que pueda considerarse que es un tema de promoción electoral. Lo anterior, tal como se señaló en el SUP-REP-40-2016, resuelto en marzo del dos mil dieciséis, en el cual se sostuvo:

Una crítica aguda hacia al gobierno, construida bajo situaciones que sólo buscan externar la opinión de un instituto político, aseveraciones que se encuentran amparadas en el derecho a la libertad de expresión de la que goza dicho instituto político.

Los partidos políticos son agentes que promueven la participación ciudadana en la vida democrática, a través de la realización de acciones dirigidas a informar o nutrir la opinión pública, a partir de la exposición de meras opiniones o enteros análisis económicos, políticos, culturales y sociales, que sean el reflejo de su propia ideología y que puedan producir un debate crítico, dinámico y plural.

En dicho ejercicio de su libertad, a través de cualquier medio o procedimiento de su elección, pueden expresar sus opiniones sobre todo tópico, porque no existen temas que, a priori, estén vedados o sean susceptibles de una censura previa.

Énfasis añadido.

Este criterio también se encuentra en las sentencias dictadas a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-89/2017, SUP-REP114/2018 y SUP-REP-235-2018, en los que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que **en materia electoral las opiniones están permitidas, aunque resulten en fuertes críticas o el discurso contenga manifestaciones que puedan resultar chocantes, ofensivas o perturbadoras, criterio que ha sido retomado en los expedientes SUP-REP-13/2021 y SUP-REP-35/2021.**

Ahora bien, en relación con los promocionales **“POSTURA JAM”**, con número de folio **RV00413-23**; y **“POSTURA JAM”**, con número de folio **RA00455-23**; se advierte el uso de la frase *“Es el mismo PRI de siempre ... el de la corrupción y de la represión...”*, en el caso del promocional para televisión, tal aseveración se acompaña de la siguiente imagen:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023



Al respecto, **del análisis preliminar de los elementos de la calumnia y bajo la apariencia del buen derecho** a los materiales objetados, 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, constituye una crítica, opinión o percepción del responsable de dicho video, en torno a temas públicos y de interés general, como sería un posicionamiento en ejercicio de su libertad de expresión respecto a la forma en que el partido político denunciante ha efectuado administraciones a su cargo, basada en *corrupción* y *represión*, sin que ello se traduzca en la imputación directa y sin ambigüedades de hechos o delitos falsos que, en sede cautelar, amerite el retiro de dicho material.

Es decir, si bien las expresiones “*Es el mismo PRI de siempre ... el de la corrupción y de la represión...*” puede considerarse una crítica vehemente a administraciones anteriores emanadas del Partido Revolucionario Institucional, **no se advierte alguna palabra, frase o expresión que de forma unívoca implique la imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

De igual suerte, esta Comisión considera que las expresiones ***corrupción* y *represión***, **no constituyen** la imputación de algún hecho o delito, pues las mismas admiten distintos significados, siendo algunos de ellos los siguientes, en términos de la Real Academia de la Lengua Española, como se describe enseguida:

corrupción

Del lat. corruptio, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de corromper o corromperse.
2. f. Deterioro de valores, usos o costumbres.
4. f. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

represión.

Del lat. repressio, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de represar.

2. f. Acción y efecto de reprimir.

3. f. Acto, o conjunto de actos, ordinariamente desde el poder, para contener, detener o castigar con violencia actuaciones políticas o sociales.

4. f. En el psicoanálisis, proceso por el cual un impulso o una idea inaceptable se relega al inconsciente.

En el mismo tenor, cabe señalar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-197/2015, razonó que la connotación del vocablo “corrupción” no necesariamente debe ser interpretado como la imputación concreta de un acto ilícito, y menos aún delictivo, puesto que para ello, es necesario partir del contexto; pues en todo caso, también queda comprendida dentro del término toda conducta que rompe con el esquema de racionalidad y economía que debe imperar en la actuación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, afirmación que debe concebirse válida en el contexto del debate público en una sociedad democrática.

De igual manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-REP-235/2021, razonó que el término “corrupción” no alude a la comisión de un delito, sino que se relaciona con una percepción negativa de la forma en que se llevó a cabo una gestión gubernamental, afirmación que debe concebirse válida en el contexto del debate público en una sociedad democrática.

Por lo anterior, de manera preliminar y bajo la apariencia del buen Derecho, se considera que las expresiones respecto a la supuesta comisión de actos de corrupción, corresponde con señalamientos genéricos, por lo que su inclusión en los promocionales denunciados no conduce al otorgamiento de medidas cautelares, pues constituye un señalamiento que corresponde con una postura y mensaje críticos acerca de temas de interés general que se privilegian en el debate político, como son las acciones de gobierno realizadas por administraciones anteriores, sin que se advierta la imputación de un delito específico o hechos falsos con motivo de dicho calificativo, lo cual es congruente con lo resuelto por la propia Sala Superior en el expediente SUP-REP-99/2022.

A partir de lo anterior, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que, en el caso, las expresiones *corrupción* y *represión*, desde una perspectiva preliminar, no pueden ser consideradas como la imputación de un delito o de un hecho concreto, pues del contexto de los promocionales no se advierten otros elementos que, unidos



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

a las expresiones cuestionadas, permitan concluir de manera clara, objetiva y sin ambigüedades que mediante los materiales denunciados se hace la imputación de hechos o delitos falsos al Partido Revolucionario Institucional, sino que, bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen una perspectiva del emisor del mensaje, lo cual está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Al respecto, la Sala Superior sostuvo un criterio similar en el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, identificado con la clave SUP-REP-401/2022, en el cual determinó que, tratándose del debate político en un proceso democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información con relación al actuar de los gobiernos instituciones, gobernantes, candidatos y partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios partidos políticos y de cualquier persona que desee expresar su opinión u ofrecer información. En tal 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.

A similar conclusión llegó esta comisión al emitir los acuerdos acuerdo **ACQyD-INE-169/2021**, confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída en el expediente **SUP-REP-506/2021** y que, al ser resuelto el fondo del asunto, la Sala Regional Especializada determinó la inexistencia de la infracción denunciada, dentro del expediente **SRE-PSC-1/2022**; **ACQyD-INE-40/2023**, igualmente confirmado por la referida Sala Superior al resolver el **SUP-REP-59/2023**.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

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 **procedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de los promocionales “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio]; en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral III, apartado A.**

SEGUNDO. Se ordena al **partido político Movimiento Ciudadano**, que sustituyan ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, en un plazo no mayor a **tres horas** a partir de la legal notificación del presente proveído, los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio], apercibiéndolo que de no hacerlo, se sustituirá con material genérico o de reserva, de acuerdo a la modalidad y tiempo del material objeto de sustitución, de conformidad con el artículo 65, numeral 1, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral.

TERCERO. Se ordena a las concesionarias de radio y televisión que estén en el supuesto del presente acuerdo, suspendan de inmediato, en un plazo que no podrá exceder de **doce horas**, a partir de la notificación del presente acuerdo, los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio]; así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio], y de igual manera realicen la sustitución de dichos materiales, con el que indique la citada autoridad electoral.

CUARTO. Se instruye a la Encargada de Despacho de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, a que realice las acciones necesarias, a efecto de que **de inmediato**, informe a los concesionarios de radio y televisión, que no deberán difundir los promocionales denominados “**POSTURA SCW**” folio RV00405-23 [televisión] y “**POSTURA SCW**” folio RA00446-23 [radio];



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-91/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRI/CG/214/2023

así como “**POSTURA SCW V2**” folio RA00456-23 [radio], y realizar la sustitución de dichos materiales por el que ordene esa misma autoridad.

QUINTO. Se declara **improcedente** la adopción de medida cautelar solicitada por el Partido Revolucionario Institucional, respecto de los promocionales “**POSTURA JAM**” folio RV00413-23 [televisión] y “**POSTURA JAM**” folio RA00455-23 [radio], en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral III, apartado B.**

SEXTO. 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.

SÉPTIMO. 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 Tercera Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, en los siguientes términos:

En relación a la **improcedencia** de la medida cautelar respecto del promocional **POSTURA JAM**, en sus versiones para radio y televisión, 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.

En relación a la **procedencia** de la medida cautelar respecto del promocional **POSTURA SCW**, en sus versiones para radio y televisión; y **POSTURA SCW V2**, para radio, por **mayoría de dos votos** a favor de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences y del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, con el **voto en contra** 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