



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA, EN CONTRA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y NUEVA ALIANZA ESTADO DE MÉXICO, INTEGRANTES DE LA COALICIÓN "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO", POR EL PRESUNTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA Y LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA PRESUNTAMENTE CALUMNIOSA DERIVADO DE LA DIFUSIÓN DE UN PROMOCIONAL DE RADIO PAUTADO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y LA COALICIÓN DE REFERENCIA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023.

Ciudad de México, a 24 de mayo de dos mil veintitrés.

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

I. DENUNCIA. El veintitrés de mayo del presente año se recibió escrito de queja firmado por **Mario Llgero Latournerie**, representante propietario del **partido político Morena** ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual hace del conocimiento de esta autoridad hechos atribuibles al Partido Revolucionario Institucional, así como de los partido políticos que integran la Coalición "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO"¹ 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:

... DICTAR LAS MEDIDAS CAUTELARES EN LAS QUE ORDENE LA SUSPENSIÓN DEL SPOT DENOMINADO "CAM EDOMÉX GOB ABUE" pautado por los partidos integrantes de la coalición Va por el Estado de México en el actual periodo de campaña del proceso electoral local en el Estado de México; es decir, se solicita se ordene la suspensión de la difusión del spot "CAM EDOMÉX GOB ABUE".

¹ Partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Nueva Alianza Estado de México.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Así como ordenar a los partidos denunciados se abstenga de incorporar en sus materiales de radio y televisión expresiones de campaña negativa para buscar adeptos en la campaña para el PEL del Estado de México 2022-2023.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTA SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES. En la misma de su presentación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023**.

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 del promocional denunciado, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral; 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 y glosa de documentación relativa al Convenio de la Coalición denunciada.

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

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

PRIMERO. COMPETENCIA

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el presunto uso indebido de la pauta derivado de la difusión de un promocional en radio, en el que, a juicio del quejoso, se realizan señalamientos calumniosos dirigidos al partido político Morena, en el marco del proceso electoral local en el Estado de México.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,² 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 político MORENA** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al Partido Revolucionario Institucional y partidos integrantes de la coalición "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO", derivado de la difusión del promocional "**CAM EDOMÉX GOB ABUE**", con número de folio **RA00482-23**, pautado por el Partido Acción Nacional y por la coalición de referencia, derivado de que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso** dirigido al partido político MORENA.

Lo anterior, toda vez que, a juicio del quejoso en el promocional de referencia, se difunde información falsa a la ciudadanía, atentando contra la dignidad y la moral del partido MORENA, pues a su percepción, se menciona que MORENA, es el culpable de la corrupción, robo y violencia, debido a que se indica: *Quiero confesarles algo, yo voté por Morena, no saben la arrepentida que me di. Estamos peor que nunca, hay más corrupción, robadera y violencia. No quiero dejar a mis nietos en manos de la Maestra Del... Hay que hacer valer las ganas y cuidar todo lo que hemos construido, dale tranquilidad, dale PAN, dale del Moral*, por lo que, a su dicho, existe una vinculación e imputación de delitos de corrupción y robo.

MEDIOS DE PRUEBA

PRUEBAS APORTADAS POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA

- 1. Documental pública.** Consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección que ordene la autoridad electoral de los vínculos de internet

² 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

señalados en su escrito de queja, a efecto de constatar y dar fe pública de la existencia y comisión de estos.

2. **La Técnica.** Consistente en todas y cada una de las capturas de pantalla del spot denominado CAM EDOMÉX GOB ABUE que se insertan en el apartado de HECHOS de su escrito de denuncia.
3. **La inspección** que se efectúe del spot "CAM EDOMÉX GOB ABUE", de folio RA00482-23 para su versión de RADIO; el cual puede ser visualizado en la siguiente URL: <https://portalpautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00482-23.mp3>
4. **La instrumental de actuaciones.** Consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integren el expediente, y sólo en lo que sean favorables a sus intereses, así como al interés público, en tanto acrediten los hechos referidos en su escrito de queja.
5. **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana.** Consistente en todo lo que esta autoridad puede deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a sus intereses.

PRUEBAS RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

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

La existencia y contenido del promocional denominado "CAM EDOMÉX GOB ABUE", folio RA00482-23 [radio]; pautado por el Partido Acción Nacional y por la Coalición "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO" como parte de sus prerrogativas en radio para la Pauta de Campaña en el Estado de México.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Spot denominado “CAM EDOMÉX GOB ABUE”, folio RA00482-23 [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: 23/05/2023 al 23/05/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/05/2023 14:11:56

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00482-23	CAM EDOMÉX GOB ABUE	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	25/05/2023	27/05/2023
2	VXEM	RA00482-23	CAM EDOMÉX GOB ABUE	MEXICO	CAMPAÑA LOCAL	25/05/2023	27/05/2023

*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/>

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 el promocional denominado “CAM EDOMÉX GOB ABUE”, folio RA00482-23 [radio]; fue pautado por el Partido Acción Nacional y por la Coalición “VA POR EL ESTADO DE MÉXICO”.
- El periodo para ser difundido corresponde a la Pauta de Campaña local en el Estado de México.
- La difusión de dicho material comprenderá del 25 al 27 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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

c) La irreparabilidad de la afectación.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

si pueden producirse daños o lesiones irreparables a los principios rectores de la materia electoral con la permanencia de cierto tipo de acciones o conductas.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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

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

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

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional "**CAM EDOMÉX GOB ABUE**", con número de folio RA00482-23, pautado por el Partido Acción Nacional y por la coalición "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO", inicia su vigencia **del 25 al 27 de mayo del año en curso**, dentro de la pauta de *CAMPAÑA LOCAL* en el Estado de México, asignada a dicho instituto político y coalición como parte de sus prerrogativas de acceso a radio, sin embargo, el mismo ya está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

elementos para llevar a cabo sus actividades y señalar las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.- *En términos del artículo 228, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

política que postulan, respetar los límites a la libertad de expresión y tener 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que el derecho a la libertad de expresión se inserta en una trama de derechos humanos que tiene como uno de sus principales ejes articuladores la dignidad humana, así como el **derecho a la información del electorado** como elemento fundamental para garantizar el ejercicio del sufragio de manera libre e informada.

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

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

Así, por ejemplo, la Sala Superior, en diversas ocasiones, ha reconocido el criterio conforme con el cual el discurso sobre candidatos a ocupar cargos públicos constituye un discurso especialmente protegido.⁴ 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.

⁴ Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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”**.⁵

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

⁵ Consultable en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=11/2008&tpoBusqueda=S&sWord=11/2008>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión Interamericana de derechos humanos⁶ han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.⁷

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 política⁸.

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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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 expresión⁹.

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 - electoral¹⁰, 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**

⁹ 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

¹⁰ 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)¹¹, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹².

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

¹¹ 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.

¹² 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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 emisión¹³.

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.¹⁴

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**¹⁵.

¹³ Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018

¹⁴ 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.

¹⁵ 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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 precedentes¹⁶ 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

¹⁶ 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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 democrática¹⁷.

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 expresión¹⁸, 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. MATERIAL DENUNCIADO

Dicho promocional se reproduce a continuación:

“CAM EDOMÉX GOB ABUE” con número de folio RA00482-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
Voz masculina: Quiero confesarles algo, yo voté por Morena y no saben la arrepentida que me di.

¹⁷ Véase SUP-REP-18/2016

¹⁸ Véase SUP-REP-146/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

“CAM EDOMÉX GOB ABUE” con número de folio RA00482-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
<p>Estamos peor que nunca, hay más corrupción, robadera y violencia.</p> <p>No quiero dejar a mis nietos en manos de la Maestra Del...(sonido de censura).</p> <p>Hay que hacer valer las ganas y cuidar todo lo que hemos construido.</p> <p>Dale tranquilidad, dale PAN, Dale del Moral.</p> <p>2ª Voz en off masculina: Dale tranquilidad, dale PAN, dale del Moral.</p> <p>3ª Voz en off masculina: Candidata de la Coalición Va Por el Estado de México.</p>

Del promocional **“CAM EDOMÉX GOB ABUE”**, se advierte lo siguiente:

- El promocional inicia diciendo que quiere confesar algo, que votó por Morena, y se arrepintió.
- Posteriormente refiere que: *Estamos peor que nunca, hay más corrupción, robadera y violencia. No quiero deja a mis nietos en manos de la Maestra Del... Hay que hacer valer las ganas y cuidar todo lo que hemos construido, dale tranquilidad, dale PAN, dale del Moral.*

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

III. CASO CONCRETO

Como se precisó previamente, el **partido político MORENA** denunció el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al Partido Revolucionario Institucional y partidos integrantes de la coalición "VA POR EL ESTADO DE MÉXICO", derivado de la difusión del promocional **“CAM EDOMÉX GOB ABUE”**, con número de folio **RA00482-23**, pautado por el Partido Acción Nacional y por la coalición de referencia, derivado de que, desde su perspectiva, se desprende contenido **calumnioso** dirigido al partido político MORENA.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Lo anterior, toda vez que, a juicio del quejoso en el promocional de referencia, se difunde información falsa a la ciudadanía, atentando contra la dignidad y la moral del partido MORENA, pues a su percepción, se menciona que MORENA, es el culpable de la corrupción, robo y violencia, debido a que se indica: *Quiero confesarles algo, yo voté por Morena, no saben la arrepentida que me di. Estamos peor que nunca, hay más **corrupción, robadera y violencia**. No quiero dejar a mis nietos en manos de la Maestra Del... Hay que hacer valer las ganas y cuidar todo lo que hemos construido, dale tranquilidad, dale PAN, dale del Moral*, por lo que, a su dicho, existe una vinculación e imputación de delitos de corrupción y robo.

Al respecto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera **IMPROCEDENTE** el dictado de medidas cautelares, porque, **bajo la apariencia del buen Derecho**, el promocional denunciado no constituyen un acto de calumnia, en virtud de que no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en algún proceso electoral, aunado a que no se advierte alguna frase que de forma **unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso a persona en particular de manera clara y sin ambigüedades**.

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 **específica dirigida a una persona en concreto** de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior¹⁹:

...
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

¹⁹ Véase SUP-REP-29/2016



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

*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 con 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-132/2018²⁰, 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 de debida diligencia en la investigación y comprobación de los hechos en que se basa la expresión.**”*

En el caso, por lo que se refiere al promocional de radio antes referido y desde una visión propia de sede cautelar, se considera que las frases que lo conforman no

²⁰ 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-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

actualizan los elementos **objetivo y subjetivo** constitutivos de la calumnia, con impacto en un proceso electoral, dado que las expresiones y señalamientos que se hacen en el promocional denunciado, **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso a persona alguna de manera clara y sin ambigüedades.**

Esto se considera así pues 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.**

En efecto, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, **aun el que es chocante, ofensivo o perturbador**, como es el caso de las frases señaladas por el partido quejoso, a las que, incluso, atribuye el carácter de *calumniosas*.

Al respecto, es de subrayarse que, para que se actualice la calumnia, debe estarse en presencia de frases, elementos o expresiones que, **de manera unívoca**, lleven a la imputación **específica** dirigida a una persona de un hecho o delito falso, como lo ha sostenido la Sala Superior:

Para la Sala Superior, la interpretación a que arribó la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral debió ponderar que en el mensaje televisivo en el que decretó la medida cautelar, no existe imputación específica dirigida a una persona en concreto, en tanto, se trata de una secuencia de caricaturas orientadas a un posicionamiento del Partido Acción Nacional sobre el desempeño de las autoridades en el Estado de Chihuahua.

*Lo expuesto, opuestamente a lo sostenido en la determinación reclamada, **impide llegar a una conclusión unívoca**, respecto a que se caricaturiza la figura del actual Gobernador del Estado y que se le imputa la conducta ilícita de robar, toda vez que bajo un estudio preliminar y en apariencia del buen Derecho permite derivar que se trata de críticas a través de dibujos.*

En este tenor, desde una óptica preliminar, las frases que integran el spot, son insuficientes para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que las expresiones contenidas en el promocional se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso al partido denunciante o su candidata a la gubernatura del Estado de México, pues bajo la apariencia del buen derecho, **se estima que se trata de**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

manifestaciones generales que constituyen la perspectiva del emisor del mensaje, sobre su percepción de la actual situación en torno a la seguridad del País, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político.

Ahora bien, no pasa desapercibido para esta autoridad que en el promocional denunciado se hace referencia a frases como: “yo voté por Morena” y “la Maestra Delfi...”, sin embargo, del análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte del contenido del promocional denunciado, alguna frase que de forma unívoca implique una **imputación específica** o directa de hecho o delito falso al **partido político MORENA y/o a su candidata** a la Gubernatura del Estado de México.

En efecto, del análisis preliminar al contenido del promocional, no se advierte que se atribuya algún hecho o delito falso a Morena o a su candidata, sino que se hace una **crítica a la situación de seguridad que se vive en la actualidad, desde la perspectiva del emisor del mensaje, lo cual también podría entenderse que se trata de una crítica sobre la forma de gobernar de un determinado partido político.**

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, sostuvo que una medida cautelar consistente en la suspensión de promocionales en radio y televisión resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución, para lo cual es necesario realizar una valoración preliminar del contenido del promocional, identificando sus elementos explícitos, así como su contexto general, a fin de determinar si la conducta denunciada en efecto tiene elementos que hacen probable su ilicitud por resultar evidente o manifiesto que su contenido contraviene una norma o principio electoral o afecta un derecho humano reconocido constitucional o convencionalmente.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Esto es, acorde con el criterio señalado, se justifica la medida cautelar si los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional de manera objetiva, de forma tal que si no hay un elemento explícito que pueda generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar y, por tanto, no se configura el peligro en la demora de la resolución de fondo.

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

Por otra parte, se considera necesario tener en cuenta los razonamientos sostenidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el medio de impugnación de clave SUP-REP-705/2018; en esa sentencia, en la parte que interesa, se sostuvo:

43. Con respecto a la imputación que se efectúa en una calumnia, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la principal consecuencia del sistema de protección dual es la doctrina conocida como real malicia o malicia efectiva, la cual se traduce en la imposición de sanciones civiles, exclusivamente en aquellos casos en que exista información falsa (en caso del derecho a la información) o que haya sido producida con real malicia (aplicable tanto al derecho a la información como a la libertad de expresión), esto es, con la única intención de dañar.

44 Igualmente, la Primera Sala ha sostenido que para que se actualice la malicia efectiva, se requiere demostrar que la información difundida es falsa y, además, que se publicó a sabiendas de su falsedad o con total despreocupación sobre si sobre si era o no falsa, pues ello revelaría que se publicó con la intención de dañar.

45 Por cuanto al nivel de diligencia o negligencia del informador, la doctrina de la malicia efectiva señala que la mera negligencia o descuido es insuficiente para actualizarla, pues para ello se requiere un grado mayor de negligencia, una que sea inexcusable, se trate de una temeraria despreocupación, referida a un dolo eventual, lo que presupone la existencia de elementos objetivos que permiten acreditar que el autor, si bien no tenía conocimiento directo sobre la inexactitud de los datos aportados, era consciente de esa inexactitud por las circunstancias de hecho del caso concreto y, además, disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo, aquella inexactitud, y a pesar de ese estado de conciencia y de contar



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

con los medios idóneos para corroborar la información, prescinde de ellos y decide exteriorizar los datos.

Así, conforme a lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen respecto de si se actualiza la calumnia, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos:

- **El sujeto que fue denunciado.** Únicamente pueden ser sancionados por calumnia electoral los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos.
- **Elemento objetivo.** Imputación directa de un hecho o delito falso con impacto en el proceso electoral.
- **Elemento subjetivo.** A sabiendas de su falsedad o con la intención de dañar (estándar de la “real malicia” o “malicia efectiva”).

Así, para la Sala Superior, para que pueda acreditarse el elemento objetivo de la calumnia es necesario que estemos ante la comunicación de hechos (no de opiniones). En ese sentido, la manifestación denunciada debe implicar la trasmisión de información, entendida como la expresión de un hecho, **no así de una opinión**, la cual implicaría la emisión de un juicio de valor, pues los juicios valorativos no están sujetos a un canon de veracidad.

En este sentido, del análisis preliminar al promocional objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para retirar el promocional denunciado, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable del promocional, en torno a temas públicos y de interés general, tal como lo es, la seguridad del País.

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

Criterio similar fue sostenido por esta Comisión al resolver el acuerdo ACQyD-INE-81/2023 emitido en la Vigésima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el diecisiete de mayo de dos mil veintitrés.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

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.

IV. TUTELA PREVENTIVA

Esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el denunciante toda vez que solicitó: “... **ordenar a los partidos denunciados se abstenga de incorporar en sus materiales de radio y televisión expresiones de campaña negativa para buscar adeptos en la campaña para el PEL del Estado de México 2022-2023. De no ser así lo anterior, causaría un perjuicio irreparable a los derechos de la ciudadanía dados los efectos o el impacto que puede tener el spot denunciado y que, de **seguirse generando de momento a momento, por tratarse de tracto sucesivo y de ejecución continuada, imposibilitarían la restitución del derecho y violación a la legalidad o equidad que rigen la función electoral correspondiente, porque los efectos producidos ya no podrían retrotraerse en el tiempo...**”, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta, en virtud de que en el expediente no obra elemento probatorio o constancia alguna que sirva de base para considerar que se ejecuten acciones o conductas de la misma naturaleza o en su caso contraventoras de la normatividad en la materia.**

Lo anterior, tiene como consecuencia la improcedencia de la tutela preventiva (en virtud de la solicitud de abstención) solicitada al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral.

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

Asimismo, se ha considerado que los hechos futuros de realización incierta son actos futuros cuyo acontecimiento puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad de que sucederán.²¹ En ese contexto, las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto prevenir la comisión de hechos infractores, por lo que es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico.

²¹ Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023**

Sin embargo, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva de que las conductas que se aducen transgresoras de la ley se verificarán, y no la mera posibilidad, con baja probabilidad de que así suceda, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral.

Sobre esa base, para que se emitan medidas cautelares en acción tutelar preventiva es necesario que los hechos contraventores, aunque aún no sucedan, sean de inminente realización como, por ejemplo:²²

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

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

En el caso, si bien bajo la apariencia del buen derecho, se difundirá el material denunciado, no existe constancia en autos de que se llevará a cabo alguna otra difusión del material denunciado, esto es, no se cuenta con indicio alguno sobre la realización de nuevas conductas como las denunciadas por parte del o los presuntos responsables, que pudieran considerarse indicios respecto a la sistematicidad en la difusión del promocional denunciado.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,²³ ha determinado que, para dictar la medida, la autoridad encargada de su dictado debe demostrar que existe un peligro real y determinado que debe evitarse.

A similar conclusión arribó este órgano colegiado al emitir el acuerdo ACQyD-INE-138/2022, aprobado en la Quincuagésima Sexta sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintitrés de junio de dos mil veintidós, confirmado por la Sala

²² ÍDEM

²³ Ver SUP-REP-511/2022



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia recaída dentro del expediente SUP-REP-511/2022 y ACQyD-INE-171/2022, aprobado en la Sexagésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, así como en los acuerdos **ACQyD-INE-9/2023**; **ACQyD-INE-45/2023**.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente Acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII; 38, 39 y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias, se emite el siguiente:

ACUERDO

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

SEGUNDO. Se declara **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por uno de los quejosos en términos de los argumentos esgrimidos en la parte final del considerando **CUARTO, numeral IV** de la presente resolución.

TERCERO. Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el **recurso de revisión del procedimiento especial**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-92/2023

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/218/2023**

sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la 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, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Jorge Montaña Ventura, así como de la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión de Quejas y Denuncias, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

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

MAESTRA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ