



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR MORENA, EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, DERIVADO LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE CONTENIDO CALUMNIOSO EN UN PROMOCIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023.**

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

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

**I. DENUNCIA.**<sup>1</sup> El veintiuno de agosto de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del partido político MORENA ante el Consejo General de este Instituto, mediante el cual denunció lo siguiente:

- a) La presunta realización de actos que constituyen **calumnia** y **uso indebido de la pauta** atribuidos al **Partido Acción Nacional**, derivado de la difusión del promocional denominado **EL PAN GOBIERNA MEJOR VF**, identificado con los números de folio **RV00587-23** [versión televisión] y **RA00668-23** [versión radio], pautados por ese partido político para para el segundo periodo ordinario 2023.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, el contenido de los spots denunciados difunde propaganda que, desde su perspectiva, constituye la imputación de hechos falsos de manera facciosa, al señalar **“López Obrador salió malísimo, ya van 103 mil desaparecidos y en promedio ocurren 98 homicidios dolosos por día”**, para con ello influir en el próximo proceso electoral federal electoral, con el objeto de desalentar a la ciudadanía por el proyecto y la candidatura del partido político que representa y generar la percepción de que los gobiernos del Partido Acción Nacional son mejores que el que hoy tenemos.

Por lo anterior, solicitó el dictado de medidas cautelares en las que se *ordene la suspensión de los spots denominados “EL PAN GOBIERNA MEJOR VF”, pautados por el Partido Acción Nacional en el tiempo ordinario con la finalidad de impactar en el próximo proceso electoral federal; es decir, se solicita se ordene la suspensión de la difusión de los spots denunciados en sus versiones de radio y televisión.*

Asimismo, en tutela preventiva, *se ordene al partido político denunciado se abstenga de incorporar en sus materiales de radio y televisión expresiones de*

---

<sup>1</sup> Visible a páginas 01 a 18 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

*campaña negativa y falsa para buscar adeptos en el próximo proceso electoral federal.*

**II. Registro de queja, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias preliminares y propuesta de medida cautelar.**<sup>2</sup> El veintidós de agosto de dos mil veintitrés, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023**.

Asimismo, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada en la que se diera cuenta de la existencia del promocional denunciado en el sitio de pautas del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de verificar su existencia y contenido, así como de las ligas de internet aportadas por el quejoso; además, se ordenó la glosa del reporte de vigencia del promocional.

Finalmente, se ordenó remitir la propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, para que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo conducente.

## CONSIDERANDO

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

En el caso, la competencia de este órgano colegiado se actualiza por tratarse de un asunto en el que se denuncia el **uso indebido de la pauta**, derivado de la difusión de un promocional de radio y televisión, pautado para el segundo período ordinario 2023.

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**,<sup>3</sup> emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS RESPECTIVOS**.

<sup>2</sup> Visible a páginas 19 a 24 del expediente.

<sup>3</sup> Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=25/2010&tpoBusqueda=S&sWord=25/2010>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

## SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el partido quejoso denunció al Partido Acción Nacional, por el presunto uso indebido de la pauta, derivado de la difusión del promocional denominado **EL PAN GOBIERNA MEJOR VF**, identificado con los números de folio **RV00587-23** [versión televisión] y **RA00668-23** [versión radio], pautado por ese partido político para para el segundo periodo ordinario dos mil veintitrés.

Lo anterior, ya que, a juicio del quejoso, su contenido difunde propaganda que constituye hechos falso, al señalar **“López Obrador salió malísimo, ya van 103 mil desaparecidos y en promedio ocurren 98 homicidios dolosos por día”**, lo que desde su perspectiva tiene como propósito desalentar a la ciudadanía respecto del proyecto y candidatura del partido político que representa y generar la percepción de que los gobiernos emanados del partido denunciado son mejores que lo que ahora vulnera el derecho humano de la ciudadanía a recibir información verídica y objetiva, al contener únicamente enunciados subjetivos y falaces.

Por tal motivo, el quejoso solicitó el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retire el material denunciado y, en tutela preventiva se le ordene se abstenga de incorporar en sus materiales pautados ese tipo de expresiones.

## PRUEBAS

### OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

**1. Documental pública**, consistente en el Acta circunstanciada que realice esta autoridad respecto del contenido del promocional **EL PAN GOBIERNA MEJOR VF**, identificado con los números de folio **RV00587-23** [versión televisión] y **RA00668-23** [versión radio] y de los vínculos de internet aportados en su escrito de queja.

**2. Técnica**, consistente en todas y cada una de las capturas de pantalla de los spots motivo de inconformidad, incluidas en su escrito de queja.

**3. Instrumental de actuaciones.**

**3. La presuncional legal y humana**

**RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES**



1. Documental pública<sup>4</sup>, consistente en Acta circunstanciada, instrumentada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en la que se hizo constar la existencia y contenido del promocional denunciado, en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, así como la existencia y contenido de los vínculos de internet aportados por el quejoso en su escrito de denuncia.

2. Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión,<sup>5</sup> relacionado con el promocional denunciado, del que se advierte la información siguiente:

**EL PAN GOBIERNA MEJOR VF  
RA00668-23 [versión radio]**

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

**REPORTE DE VIGENCIA DE MATERIALES UTCE**  
PERIODO: 23/08/2023 al 23/08/2023  
FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/08/2023 10:56:13

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
2	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
3	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
4	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CAMPECHE	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
5	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	COAHUILA	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
6	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	COLIMA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
7	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CHIAPAS	ORDINARIO	25/08/2023	26/08/2023
8	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CHIHUAHUA	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
9	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
10	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	DURANGO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
11	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	GUANAJUATO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
12	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	GUERRERO	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
13	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	HIDALGO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
14	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	JALISCO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
15	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MEXICO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
16	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MICHOACAN	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
17	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MORELOS	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
18	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	NAYARIT	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023

<sup>4</sup> Visible a páginas 25 a 28 del expediente. Anexo visible a página 29 del expediente.

<sup>5</sup> Visible a página 30 del expediente.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

19	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	NUEVO LEON	ORDINARIO	25/08/2023	25/08/2023
20	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	OAXACA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
21	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	PUEBLA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
22	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	QUERETARO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
23	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	QUINTANA ROO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
24	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
25	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SINALOA	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
26	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SONORA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
27	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TABASCO	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
28	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TAMAULIPAS	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
29	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TLAXCALA	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
30	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	VERACRUZ	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
31	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	YUCATAN	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
32	PAN	RA00668-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	ZACATECAS	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023

\*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/>

## EL PAN GOBIERNA MEJOR VF RV00587-23 [versión televisión]



DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PREROGATIVAS 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: 23/08/2023 al 23/08/2023

FECHA Y HORA DE EMISIÓN: 23/08/2023 10:54:51

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	AGUASCALIENTES	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
2	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	BAJA CALIFORNIA	ORDINARIO	25/08/2023	27/08/2023
3	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	BAJA CALIFORNIA SUR	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
4	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CAMPECHE	ORDINARIO	25/08/2023	27/08/2023
5	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	COAHUILA	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
6	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	COLIMA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
7	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CHIAPAS	ORDINARIO	25/08/2023	25/08/2023
8	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CHIHUAHUA	ORDINARIO	25/08/2023	27/08/2023
9	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	CIUDAD DE MEXICO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

## ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

### COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

10	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	DURANGO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
11	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	GUANAJUATO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
12	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	GUERRERO	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
13	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	HIDALGO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
14	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	JALISCO	ORDINARIO	25/08/2023	27/08/2023
15	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MEXICO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
16	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MICHOACAN	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
17	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	MORELOS	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
18	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	NAYARIT	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
19	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	OAXACA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
20	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	PUEBLA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
21	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	QUERETARO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
22	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	QUINTANA ROO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
23	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SAN LUIS POTOSI	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
24	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SINALOA	ORDINARIO	25/08/2023	27/08/2023
25	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	SONORA	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023
26	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TABASCO	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
27	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TAMAULIPAS	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
28	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	TLAXCALA	ORDINARIO	25/08/2023	30/08/2023
29	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	VERACRUZ	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
30	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	YUCATAN	ORDINARIO	25/08/2023	28/08/2023
31	PAN	RV00587-23	EL PAN GOBIERNA MEJOR VF	ZACATECAS	ORDINARIO	29/08/2023	31/08/2023

\*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 ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos se desprende lo siguiente:

- El promocional **EL PAN GOBIERNA MEJOR VF**, identificado con los números de folio **RV00587-23** [versión televisión] y **RA00668-23** [versión radio], fue pautado por el Partido Acción Nacional para su difusión en el segundo periodo ordinario dos mil veintitrés.
- Dichos spots inician su vigencia entre el veinticinco y veintinueve de agosto y concluye entre el mismo veinticinco de agosto y el treinta y uno del mismo mes y año.
- De la verificación a los vínculos de internet aportados por el quejoso, se obtuvieron datos diversos a los expresados en su escrito de denuncia.

## TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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

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

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

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

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

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

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

Aunado a lo anterior, debe decirse que la imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, solo proceden respecto de conductas que se refieran a **hechos objetivos y ciertos**; no así respecto de hechos que se hayan





consumado totalmente o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

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

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro **MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.**<sup>6</sup>

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

Expuesto lo anterior, procede analizar la procedencia de las medidas solicitadas.

## CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

### I. CUESTIÓN PREVIA

Como se advierte de los Reportes de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, el promocional denunciado, inicia su vigencia **entre el veinticinco y veintinueve de agosto de dos mil veintitrés**, dentro de la pauta asignada al Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión, sin embargo, el mismo ya

---

<sup>6</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

está alojado de manera pública en el sitio web de este Instituto [https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales\\_locales\\_entidad/electoral](https://portal-pautas.ine.mx/#/promocionales_locales_entidad/electoral).

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.

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 la denunciante, previo a la difusión de los materiales denunciados 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, en fecha reciente, el citado órgano jurisdiccional ha reiterado dicho criterio, como se desprende de las sentencias dictadas, entre otros, en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores **SUP-REP-115/2018** y **SUP-REP-117/2018**, en los que consideró que el hecho de que los promocionales se encuentren publicados en el portal de internet del Instituto Nacional Electoral implica el que también se encuentren a disposición de cualquier persona, es decir, ya tienen difusión.

## II. MARCO JURÍDICO

A partir de los hechos denunciados y de la infracción electoral denunciada por el quejoso, se trae a colación el marco jurídico aplicable al presente caso.

### **Uso de la Pauta**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

*La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:*

[...]

**III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.** *Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.*

**Apartado A.** *El Instituto Nacional Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:*

**a)** *A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado. En el período comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;*

(...)

**Apartado B.** *Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:*



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

*a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;*

*b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y*

*c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.*

### **[Énfasis añadido]**

A través del uso de esta prerrogativa, gozan del derecho a difundir mensajes con su ideología y posturas relacionadas con temas de relevancia, así como las de sus precandidatos, precandidatas, candidatos y candidatas a cargos de elección popular.

De esa forma, **los partidos políticos cuentan con el derecho legítimo de difundir propaganda política a través de los medios de comunicación social**, dentro y fuera de los procesos electorales, a efecto de transmitir información con carácter eminentemente ideológico, por lo que los tiempos en radio y televisión deben utilizarse para la difusión de sus actividades ordinarias permanentes, así como para lograr la incorporación de adeptos, cumpliendo con las finalidades de los tiempos pautados, esto es, según se trate de tiempos ordinarios o de procesos electorales en sus distintas etapas.

Al respecto, el artículo 159, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reitera el derecho al acceso a los medios de comunicación social de manera permanente por parte de los partidos políticos, estableciéndose en el párrafo 2 que válidamente accederán a los tiempos del Estado en radio y televisión, a través de los espacios asignados por el Instituto Nacional Electoral a tales entes políticos.

Este Instituto, es la autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos, tanto para las elecciones a nivel federal como local.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

Dicha prerrogativa está sujeta a parámetros convencionales, constitucionales y legales, los cuales establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

Cabe señalar que la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes - SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015 - que la propaganda difundida por los partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, se debe sujetar a los principios, valores e ideología política postulada, siempre y cuando estén dentro de los márgenes de la libertad de expresión.

Por lo tanto, los partidos políticos **se deberán abstener de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público.** Por otra parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que los partidos políticos en su propaganda electoral deben informar a través de sus mensajes y/o propuestas electorales con al menos algún grado de verosimilitud, es decir, bajo parámetros mínimos de información.<sup>7</sup>

#### Libertad de expresión

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

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

---

<sup>7</sup> Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

**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.<sup>8</sup> En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral en la tesis jurisprudencial 11/2008, de rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO”***.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Por ejemplo, en las sentencias SUP-RAP-323/2012 y SUP-REP-140/2016.

<sup>9</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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 estimadas invasivas por otros ciudadanos, tanto la Corte como la Comisión



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

interamericanas de derechos humanos<sup>10</sup> han enfatizado la necesidad de garantizar la **circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas**.<sup>11</sup>

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

Lo anterior permite afirmar que la relevancia de la libertad de expresión en los Estados democráticos es una consecuencia de su rol instrumental para la democracia misma. Esto, a su vez, ha dado paso a la consideración de que la libertad de expresión, junto con el derecho a la información, goza de una doble dimensión, individual y colectiva, social o política.<sup>12</sup>

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

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

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

<sup>10</sup> CIDH. *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión*, Capítulo III. 30 de diciembre de 2009.

<sup>11</sup> Véase Pou Giménez, Francisca, *La libertad de expresión y sus límites*, p. 915. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx> consultada el 14 de mayo de 2018.

<sup>12</sup> Jurisprudencia emitida por el Pleno, con número P./J. 25/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1520, cuyo rubro es "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO"





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos **a sabiendas** o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.<sup>13</sup>

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos falsos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político – electoral,<sup>14</sup> no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener **un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)**,<sup>15</sup> pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)

<sup>14</sup> Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

<sup>15</sup> También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

<sup>16</sup> Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-181/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023**

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 comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Véase SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-42/2018



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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.<sup>18</sup>

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que **si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo**<sup>19</sup>.

### III. MATERIAL DENUNCIADO

El contenido del promocional, en ambas versiones, es el siguiente:

---

<sup>18</sup> Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

<sup>19</sup> Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



Televisión		Audio
“EL PAN GOBIERNA MEJOR VF” con folio RV00587-23		
Imágenes representativas		
		<p><b>Voz de Vicente Fox:</b></p> <p><i>Durante mi gobierno vivimos en paz. Nos trajo crecimiento económico y generó empleos.</i></p> <p><i>López Obrador salió malísimo.</i></p> <p><i>Ya van 103 mil desaparecidos.</i></p> <p><i>En promedio ocurren 98 homicidios dolosos diarios.</i></p> <p><i>Los gobiernos del PAN por mucho fueron, son y serán mejor de lo que hoy tenemos.</i></p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

Televisión	
"EL PAN GOBIERNA MEJOR VF" con folio RV00587-23	
Imágenes representativas	Audio
	<p>México necesita despertar una vez más.</p> <p>Cambiamos México.</p> <p>Voz femenina en off: PAN</p>

Cabe precisar que, el promocional de televisión pautado por el Partido Acción Nacional, guarda identidad con el audio del material para radio.

En este sentido, de dichos materiales se advierte lo siguiente:

- El promocional de televisión con duración de 30 segundos, contiene en audio una voz masculina y enuncia las frases que integran dicho material, como ha sido descrito previamente, en el que se alude a la postura del emisor del mensaje respecto a la actuación de una fuerza política opositora con relación al tema de la seguridad en el país.
- De ahí, las afirmaciones: “Nos trajo crecimiento económico y generó empleos”, “López Obrador salió malísimo”, “Ya van 103 mil desaparecidos”, “En promedio ocurren 98 homicidios dolosos diarios”, “Los gobiernos del PAN por mucho fueron, son y serán mejor de lo que hoy tenemos”, “México necesita despertar una vez más”, “Cambiamos México”.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

- Asimismo, durante el desarrollo del material de televisión denunciado, existe una transcripción de los diálogos mencionados.
- Los promocionales finalizan con la referencia al partido político emisor del mensaje.

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

#### IV. CASO CONCRETO.

Esta Comisión de Quejas, considera **improcedente** el dictado de medidas cautelares, porque, bajo la apariencia del buen derecho, no se advierte la imputación de hechos o delitos falsos, puesto que las imágenes y frases que integran el promocional denunciado, corresponden, en principio, al punto de vista, crítica y señalamientos del emisor del mensaje, en torno a cuestiones del ámbito público, atento a las consideraciones y fundamentos siguientes.

En primer término, se debe tener presente que las medidas cautelares, tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos, conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-34/2017, determinó, entre otras cuestiones, que una medida cautelar consistente en la suspensión temporal de promocionales en radio y televisión, resulta procedente cuando es necesaria para prevenir un daño grave o una afectación irreparable a un derecho o principio constitucional a partir de la valoración de la apariencia de buen derecho o de la probable ilicitud de la conducta y del peligro en la demora de la resolución.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

Asimismo, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-97/2017, concluyó que los partidos políticos pueden utilizar una estrategia publicitaria que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o **crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas**.

Precisado lo anterior, el análisis preliminar del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por exaltada, molesta, incómoda o perturbadora que parezca al denunciante, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje respecto de lo que, desde su perspectiva se vive actualmente en el país, como lo es la violencia y la inseguridad que se vive en el país día a día, sin que con ello, se advierta, desde una óptica preliminar, la imputación de delitos o hechos falsos.

En efecto, como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos, esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.<sup>20</sup>

Así las cosas, del contenido tanto visual como auditivo del spot denunciado, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino, como ya se señaló antes, corresponde a una opinión crítica del emisor del mensaje en torno a lo que desde su perspectiva se llevó a cabo por parte de los gobiernos emanados de sus filas entre ello, el crecimiento económico y la generación de empleos, en contraste con la actual administración pública, con motivo de los múltiples homicidios y desapariciones registradas durante el sexenio del gobierno emanado del partido político MORENA.

Esto es así, porque la parte quejosa parte de la premisa consistente en que las frases: *“López Obrador salió malísimo”, “Ya van 103 mil desaparecidos”, “En promedio ocurren 98 homicidios dolosos diarios”,* se dirigen a culpar y a responsabilizar tanto a MORENA como al Gobierno Federal emanado de esa fuerza política, de la inseguridad que se vive en todo el país, con el propósito de generar confusión y restarle simpatía entre la ciudadanía y los potenciales electores que sufragarán en el procesos electorales federal que se realizará el próximo año.

Sin embargo, como ya fue señalado, desde una óptica preliminar, se estima que contrario a lo que señala el promovente, tales supuestos no se colman porque las frases que en general integran los promocionales denunciados y de forma particular

<sup>20</sup> Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015)





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

las que se han referido, de acuerdo a los parámetros establecidos por la jurisdicción no implican la imputación de un hecho falso o acto delictivo.

En efecto, los spots motivo de inconformidad reflejan datos estadísticos que fueron obtenidos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (*INEGI*), tal como puede ser apreciado en el promocional de televisión.

Datos que, en momento alguno implican la imputación de un delito o de un hecho falso al partido político quejoso, pues si bien, se realiza la afirmación “*López Obrador salió malísimo*”, “*Ya van 103 mil desaparecidos*”, “*En promedio ocurren 98 homicidios dolosos diarios*”, dicha expresión constituye la perspectiva del emisor del mensaje con relación a un tema que forma parte de la opinión y debate públicos, lo cual, como se ha analizado constituye una crítica severa con relación a los índices de violencia e inseguridad que se han generado en México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante.

Afirmaciones que, desde una óptica preliminar, no son suficientes para que esta autoridad interprete, en sede cautelar, que las expresiones o imágenes contenidas en los spots motivo de inconformidad se dirijan a imputarle algún delito o un hecho falso, pues bajo la apariencia del buen derecho, se estima que se trata de manifestaciones generales que constituyen la perspectiva del emisor del mensaje de la situación actual en torno al tema de seguridad que se vive en el territorio nacional, lo cual, en principio, está amparado en la libertad de expresión y de información en el contexto del debate político que no está sujeta al canon de veracidad, por formar parte del debate público, pues en su caso, dicha circunstancia será motivo del análisis del fondo del asunto.

Lo anterior, porque tratándose del debate político en un entorno 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 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*.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

Lo anterior, se corrobora con el hecho de que la Sala Superior en el expediente SUP-REP-12/2021, precisó que la libertad de expresión se extiende a las opiniones o críticas severas que pudieran realizar los partidos políticos respecto al contexto actual; lo anterior, ya que desde esa perspectiva se enfatiza el debate político y el derecho a la ciudadanía de recibir información a partir de la perspectiva de los partidos políticos.

Además, 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.*

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 este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje se vive en el país cuyo gobierno emanó del partido denunciante, no está prohibida a los partidos políticos, pues se reitera abona en el debate político.

En efecto, el razonamiento que se asentó en el párrafo anterior, debe entenderse en el contexto de la libertad de los partidos políticos para formular crítica respecto de las demás opciones políticas, y el escrutinio al que están sujetos todos los participantes de la contienda electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio sostenido por el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-89/2017, en el sentido de que **las opiniones están permitidas, aunque resulten fuertes críticas pues no dejan de ser una percepción subjetiva e individual cuya valoración, en todo caso, estará a cargo del electorado.**

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

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

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

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

Así, conforme a lo señalado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-35/2021, donde se determinó que para realizar el examen



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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, como lo es la inseguridad que aqueja a nuestro país, sin que se advierta referencia a una imputación de hechos o delitos falsos de manera directa a alguna persona o partido político; por el contrario, se considera, desde una óptica preliminar, que tales inclusiones están amparadas bajo la libertad de expresión.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, al tratarse de opiniones críticas, la conclusión debe ser que la misma: no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una 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.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 11/2008, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO**, en la que se señala lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

*El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación.*

*En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas **ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática.** Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que, apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.*

Al respecto, cabe resaltar también que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>21</sup> **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.**

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que los promocionales materia de análisis en esta sede cautelares y, concretamente, las frases y elementos que los componen **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se

<sup>21</sup> Ver sentencia recaída en el expediente SRE-PSC-17/2015.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

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.

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión crítica respecto de diversas opciones políticas, resaltando problemas que, desde la perspectiva del emisor del mensaje están presentes en la citada entidad, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional.

En ese sentido, de un análisis preliminar a los materiales denunciados, se puede advertir que son de **naturaleza política**, en tanto que difunden la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajustan a la pauta correspondiente al periodo ordinario, al resultar de **carácter genérico**.

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

Criterio similar fue adoptado por esta Comisión, entre otros, en los acuerdos ACQyD-INE-170/2021, ACQyD-INE-15/2022, ACQyD-INE-30/2022 y ACQyD-INE-164/2022. Así como en los acuerdos ACQyD-INE-5/2022, ACQyD-INE-14/2022, ACQyD-INE-28/2022 y ACQyD-INE-35/2022, confirmados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de los expedientes SUP-REP-7/2022; SUP-REP-30/2022; SUP-REP-58/2022 y SUP-REP-75/2022.

#### **TUTELA PREVENTIVA.**

Finalmente, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera que es **improcedente** el dictado de medidas cautelares, relativas a que *se ordene al partido político denunciado se abstenga de incorporar en sus materiales de radio y televisión expresiones de campaña negativa y falsa para buscar adeptos en el próximo proceso electoral federal*, toda vez que dicha petición versa sobre hechos futuros de realización incierta.

En ese sentido, 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-181/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023**

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.<sup>22</sup>

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.

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:<sup>23</sup>

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

Lo anterior, porque las medidas cautelares tienen por objeto hacer cesar o desaparecer determinada conducta. Por definición, su adopción presupone la existencia objetiva y verificable de la acción u omisión que pueda causar daños o perjuicios a los derechos subjetivos o sociales.

En el caso, dado que esta Comisión considera que no está en presencia de actos posiblemente ilegales que requieran la intervención de esta autoridad, no se justifica el dictado de una medida cautelar desde el enfoque de la tutela preventiva debido a que para la adopción de una medida cautelar, en esta vertiente, la autoridad electoral ha de contar con información objetiva y suficiente que arroje la probabilidad alta, real y objetiva (temor fundado) de que las conductas probablemente transgresoras de la ley, se verificará en el futuro, ya que se requiere la existencia de un riesgo o peligro actual y real, no futuro e incierto, en la afectación de los

---

<sup>22</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-0016/2017 y SUP-REP-010/2018

<sup>23</sup> ÍDEM



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-181/2023

COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS

Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023

principios rectores de la materia electoral, situación que en el presente caso no se actualiza, debido a que no se tienen elementos de prueba o indicios fuertes que, de manera razonable y objetiva, apunten a que, en lo futuro, se cometerán actos que desde una óptica preliminar, característica de la sede cautelar, pudieran resultar ilícitos o violatorios de los principios constitucionales que forman a nuestro régimen democrático, a partir de los hechos denunciados y que han sido objeto de análisis preliminar en esta resolución.

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

Finalmente, es importante precisar que lo antes expuesto, no prejuzga respecto de la existencia o no de las infracciones denunciadas, lo que no es materia de la presente determinación, es decir, que si bien en el presente acuerdo esta autoridad ha determinado la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la determinación de la autoridad competente, al someter los mismos hechos a su consideración para el análisis del fondo del asunto.

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A efecto de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que en términos de lo dispuesto por el artículo 109, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puede ser impugnado el presente acuerdo mediante recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Consecuentemente, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b), y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 7, párrafo 1, fracción XVII, 38, 40 y 43, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Es **improcedente** la adopción de medidas cautelares solicitadas por el partido político MORENA, respecto de los promocionales denunciados, en términos de los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO** de la presente resolución.





INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-181/2023**

**COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

**Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/810/2023**

**SEGUNDO.** Es **improcedente** la adopción de la tutela preventiva solicitada por MORENA en términos de los argumentos esgrimidos en la parte final del considerando **CUARTO**, de la presente resolución.

**TERCERO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 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 recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, atento a lo dispuesto en el artículo 109, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El presente Acuerdo fue aprobado en la Trigésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el veinticuatro de agosto 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**