



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DE LA SOLICITUD DE ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, POR EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023.

Ciudad de México, a siete de noviembre de dos mil veintitrés.

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

I. Denuncia. El tres de noviembre de dos mil veintitrés, se recibió el escrito de queja signado por el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, quien denunció:

- El presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al Partido Verde Ecologista de México, por la difusión de los promocionales "**VERDE CDMX PROG SOC**" con folios RV00782-23 [televisión] y RA00924-23 [radio], para la pauta local de la Ciudad de México; "**VERDE JALISCO PROG SOC**", con folios RV00780-23 [televisión] y RA00922-23 [radio], para la pauta local de Jalisco, y "**VERDE YUC PROG SOC**" y "**VERDE YUCATÁN PROG SOC**", con folios RV00779-23 [televisión] y RA00920-23 [radio], respectivamente, para la pauta local de Yucatán; toda vez que, en dichos spots, se visualiza la imagen y se escucha el nombre de Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, lo que podría constituir difusión de **propaganda gubernamental** y **actos anticipados de precampaña**, toda vez que, dice, de manera simulada llama a votar por su preferencia, ya que difunde spots que no cumplen con lo establecido en la normativa Constitucional y electoral, que contengan propaganda política electoral, de logros del partido político, sino al contrario, difunden logros de gobierno a través de programas sociales; lo anterior con impacto en los procesos electorales locales que actualmente se desarrollan en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán.

Por lo que solicita la suspensión de la difusión del promocional denunciado.

II. Registro de queja, reserva de admisión, de emplazamiento y de propuesta de medida cautelar, y diligencias preliminares. El día cuatro siguiente, se tuvo por recibida la denuncia a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**; asimismo, se ordenó lo siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

- Reservar lo conducente a la admisión, emplazamiento y a la propuesta de medida cautelar, hasta en tanto se tuvieran los elementos necesarios para emitir el pronunciamiento respectivo.
- Instrumentar acta circunstanciada respecto de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, relacionada con el promocional denunciado.
- Se ordenó la inspección y glosa del Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con el promocional denunciado, en su versión de televisión.
- Solicitar información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, al Partido Verde Ecologista de México, así como el Ejecutivo Federal, proporcionaran diversa información relacionada con los spots denunciados.

III. Admisión, reserva de emplazamiento y propuesta sobre la solicitud de medidas cautelares. En su oportunidad, se determinó admitir a trámite la denuncia, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación y se acordó formular 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.

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 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 supuesto **uso indebido de la pauta**, derivado de la difusión de diversos promocionales de televisión y radio, pautado por el Partido Verde Ecologista de México, para el periodo de precampañas en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

Sirve de sustento la jurisprudencia **25/2010**, 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 PRUEBAS

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática denunció al Partido Verde Ecologista de México, por el presunto uso indebido de la pauta, derivado de la transmisión de promocionales de televisión y radio, toda vez que, a decir del actor, en dichos spots, se visualiza la imagen y nombre del presidente de la República y programas sociales impulsados por éste, lo que podría constituir difusión de propaganda gubernamental, así como actos anticipados de precampaña, al no transmitir propaganda político electoral o logros del partido responsable.

Por tal motivo, solicitaron el dictado de medidas cautelares con la finalidad de que se retiren los materiales denunciados.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE

- 1. La documental pública**, consistente en el link del portal de pautas de este Instituto.
- 2. La documental pública**, consistente en el informe que rinda la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, sobre los materiales denunciados, así como de los impactos que tendrán estos.
- 3.- La documental pública**, consistente en la certificación de la existencia del contenido de los spots denunciados
- 4. La instrumental de actuaciones.**
- 5. La presuncional**, en su doble aspecto legal y humano.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA PARA EL PRONUNCIAMIENTO SOBRE MEDIDAS CAUTELARES

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

existencia y contenido de los promocionales denunciados, alojados en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral.

2. Documental pública, consistente en el Reporte de Vigencia de Materiales del Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión, relacionado con los promocionales denunciados, del que se advierte la información siguiente:

Versión VERDE CDMX PROG SOC

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00782-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00924-23	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

Versión VERDE JALISCO PROG SOC

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00780-23	JALISCO	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00922-23	JALISCO	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

Versión VERDE YUC PROG SOC

Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RV00779-23	YUCATÁN	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023
Actor político	Folio	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
PVEM	RA00920-23	YUCATÁN	PRECAMPANA LOCAL	05/11/2023	08/11/2023

3. Documental privada, consistente en el oficio PVEM-INE-191/2023, firmado por el representante del Partido Verde Ecologista de México, quien, indicó:

El Partido Verde Ecologista de México considera que nuestro actual presidente es un líder político muy sobresaliente, además de que tenemos una afinidad a su movimiento y una coalición legislativa con él y su Partido.

El C. Andrés Manuel López Obrador no ocupa ningún cargo partidista dentro de la estructura del Partido Verde Ecologista de México

Se informa que el C. Andrés Manuel López Obrador, al ser el Presidente de la República Mexicana, es un servidor público cuya utilización de su imagen no requiere permiso alguno para ser utilizada.



Cabe precisar, que si bien, a la fecha no obran en autos la totalidad de las respuestas a los requerimientos formulados, ello no es óbice para la válida emisión del presente pronunciamiento, con base en el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el que sostuvo que para la emisión de respuesta a petición de medida cautelar, la autoridad competente no está obligada a esperar que se desahoguen la totalidad de las diligencias ordenadas, a fin de evitar una afectación mayor o de inminente irreparabilidad.¹

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De los elementos probatorios aportados el quejoso y los recabados por la autoridad instructora, se advierte lo siguiente:

- Los promocionales denominados **"VERDE CDMX PROG SOC"** con folios RV00782-23 [televisión] y RA00924-23 [radio]; **"VERDE JALISCO PROG SOC"**, con folios RV00780-23 [televisión] y RA00922-23 [radio], y **"VERDE YUC PROG SOC"** y **"VERDE YUCATÁN PROG SOC"**, con folios RV00779-23 [televisión] y RA00920-23 [radio]; fueron pautados por el Partido Verde Ecologista de México para su difusión en las pautas correspondientes al periodo de precampañas, en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán, respectivamente, del cinco al ocho de noviembre del año en curso.
- Es un hecho público y notorio que el cinco de noviembre de dos mil veintitrés, inició el periodo de precampañas para la elección de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, y de los gobiernos de Jalisco y Yucatán.²

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

¹ SUP-REP-183/2016 y retomado en los expedientes SUP-REP-10/2018, SUP-REP-152/2018, SUP-REP-62/2021, SUP-REP-33/2022 y acumulados; SUP-REP-47/2022; SUP-REP-51/2022, así como SUP-REP-138/2023 y acumulados

² Véase el calendario electoral 2023-2024 visible en el vínculo electrónico <https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2023/11/Calendario-Electoral-2024-V2.pdf>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

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

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

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

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

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 cual 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

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.

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



CUARTO. ESTUDIO SOBRE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES

I. MARCO JURÍDICO

a) Propaganda de precampaña

El artículo 41, párrafo tercero, 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, el Apartado B de la Base III, del precepto constitucional referido prevé que, 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.

En consonancia con lo anterior, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso i), de la Constitución Federal establece que en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que los partidos políticos accedan a la radio y la televisión conforme a las normas establecidas en el Apartado B de la Base III del artículo 41 constitucional.

El artículo 159, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Además de que los partidos políticos, precandidatos/as y candidatos/as a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que la Constitución otorga como prerrogativa a los primeros.

Asimismo, el artículo 168, párrafo 4, de la LGIPE establece que cada partido político decidirá libremente la asignación por tipo de precampaña de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas.



Por otra parte, el artículo 13, párrafos 1 y 2, del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, establece el periodo único de acceso a radio y televisión en precampañas; precisando que dentro de cada proceso electoral local los partidos políticos accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, conforme a lo previsto en el citado Reglamento.

Asimismo, el párrafo 4 del propio artículo establece que si por cualquier causa un partido político o coalición, sus militantes y precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido político no realizan actos de precampaña interna, los tiempos a que tengan derecho serán utilizados para la difusión de mensajes del partido político de que se trate, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 37 del Reglamento de mérito señala que, en ejercicio de su libertad de expresión, los partidos políticos y las 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.

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 227 de la LGIPE se entiende por precampaña el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido; y por actos de precampaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que las y los precandidatos a una candidatura se dirigen a las y los afiliados, simpatizantes o al electorado general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado a un cargo de elección popular.

El párrafo 3 del citado precepto legal, así como los párrafos 1 y 3 del artículo 211 de dicha ley estipulan que la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden las y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas; debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidata o precandidato de quien es promovido.

En atención a lo señalado, se desprende que las precampañas tienen como finalidad que los partidos políticos, en el marco de sus procesos de selección interna den a conocer a sus militantes, simpatizantes o aquella ciudadanía con derecho a participar en el mismo, a precandidatas o precandidatos y sus propuestas políticas.



De ahí que en, dicha contienda interna, los precandidatos difundan a través de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones durante el periodo de precampaña, el propósito de sus propuestas a fin de obtener la postulación de la candidatura respectiva.

b) Libertad de expresión

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

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

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

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

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/as 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.

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

⁵ 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.



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 candidatas o 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 otras personas ciudadanas, 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 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.

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 ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

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 las y los funcionarios y de los partidos políticos, cuyas propuestas, ideas, opiniones o desempeño puede comparar, compartir o rechazar.

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

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

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

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

c) Propaganda electoral

De conformidad con el artículo 227, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral, se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular



debidamente registrados por cada partido y se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

Ahora bien, en términos del artículo 231, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **a las precampañas y a las y los precandidatos que en ellas participen les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas en esa Ley respecto de los actos de campaña y propaganda electoral.**

En ese tenor, ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, que la propaganda electoral no solamente se limita a captar adeptos, lo cual es lo ordinario al presentarse ante la ciudadanía las candidaturas y programas electorales con la finalidad de obtener el mayor número de votos, sino que también busca reducir el número de adeptos, simpatizantes o votos de los otros partidos políticos que intervienen en la contienda electoral.

También se ha establecido que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar las preferencias 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, 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.

Si bien se ha señalado que la finalidad de la propaganda de campaña conforme a la definición legal es promover una candidatura, solicitar el voto, difundir una plataforma electoral o propuesta determinada, no significa que en todo el material propagandístico debe aparecer necesariamente las y los candidatos como figura protagónica o hacer referencia expresa a sus propuestas.

En efecto la Sala Superior en la sentencia emitida en el expediente SUP-REP-85/2017, aprobado por mayoría, consideró que cuando se habla de centralidad de la candidatura, debe entenderse que en el spot se dé a conocer o presentar a la ciudadanía una candidatura registrada ya sea a través de la imagen de la o el candidato, o bien, mediante la identificación de su nombre, propuestas de



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

campaña, ideología, o plataforma electoral de los institutos políticos que lo postulan, pues esa es precisamente la finalidad de las campañas electorales.

Por ello, resulta viable que la propaganda electoral no necesariamente tenga que aparecer la candidatura correspondiente, sino que pueden aparecer otras personas.

Si bien la legislación electoral da un concepto de propaganda electoral por el cual se puede extraer la finalidad de la propaganda de campaña, **no implica que un partido esté impedido para cumplir con esas finalidades a través de una persona distinta al candidato o candidata que postula.**

Asimismo, los partidos políticos pueden emplear una estrategia publicitaria que no busque utilizar la imagen de sus candidaturas como su figura central, sino que se centre en la deliberación en torno a temas de interés general, problemáticas sociales o crítica a contextos electorales, gobiernos o candidaturas: todo ello como parte del discurso político y la libre determinación de su propaganda de campaña.

No existe base legal o un principio jurídico que limite a los partidos a esta posibilidad para definir su estrategia de comunicación política.

La libertad de los partidos para definir su estrategia electoral permite que sean ellos mismos quienes delimiten los elementos en los que quieran hacer énfasis durante su campaña.

En este sentido, tratándose de promocionales de campaña, es lícito que el partido político, en sus mensajes, aluda tanto a la exposición de candidaturas, plataformas y propuestas de gobierno, sino además, temas de interés general que son materia de debate público, posicionamientos para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político, entre otros, porque tal proceder se encuentra protegido por el derecho de la libertad de expresión.

En ese sentido, las expresiones pueden contener un mensaje constitucionalmente protegido, porque la Sala Superior ha interpretado que el ejercicio de esa libertad, en el contexto del debate político, en el que se inserta la propaganda electoral, se maximiza.

Esto, al ser un instrumento esencial en la formación de la opinión pública, y propiciar las condiciones para una elección informada, libre y auténtica; el cual no es absoluto, tiene límites reconocidos en el propio orden constitucional y legal, a saber, el respeto a la moral, los derechos de terceros, la paz social y el orden público.



En efecto, la necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y la expresión de ideas relacionadas con temas de interés público encuentra su justificación en la función estructural de la libertad de expresión en un sistema democrático, particularmente su carácter de elemento imprescindible para el discurso político y el mantenimiento de una ciudadanía informada capaz de deliberar activa y abiertamente sobre los asuntos de interés público.

d) Propaganda gubernamental

El artículo 41, base III, Apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Federal, contiene una norma prohibitiva que establece que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito federal (ahora Ciudad de México), sus alcaldías y cualquier otro ente público.

La misma norma constitucional establece que únicamente existirán **tres excepciones** a tal prohibición, que son las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

En ese tenor, el artículo 209, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), sus delegaciones y cualquier otro ente público, en el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, señalando las excepciones precitadas.

Por su parte, en términos del artículo 449 párrafo 1, inciso b), del mencionado ordenamiento, la vulneración de esa previsión legal es atribuible a las autoridades o personas del servicio público, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y cualquier otro ente público.

Por último, en la Jurisprudencia 18/2011,⁹ la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableció lo siguiente:

⁹ Consultable en la página de internet identificada con el link http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/54_jurisprudencia-18-2011.pdf



PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD.—De la interpretación de los artículos 41, Base III, apartado C, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 2, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la restricción a la difusión en medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental durante las campañas electorales tiene como fin evitar que los entes públicos puedan influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea en pro o en contra de determinado partido político o candidato, atento a los principios de equidad e imparcialidad que rigen en la contienda electoral. En consecuencia, los supuestos de excepción relativos a las campañas de información, servicios educativos, de salud y las de protección civil en caso de emergencia, a que se refieren ambos preceptos jurídicos, deberán colmar los mencionados principios, dado que de ninguna manera pueden considerarse como exentos de cumplir con la normativa constitucional y legal en la materia.

De dicho criterio se desprende que la finalidad de la prohibición de difundir propaganda gubernamental es evitar que ésta influya o pueda influir en las preferencias electorales de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de determinado partido político o de su candidata o candidato, en tanto el sistema democrático ha sido diseñado para que los poderes públicos, los órganos a través de los tres niveles de gobierno y cualesquiera entes públicos observen una conducta imparcial en las elecciones.

De acuerdo con el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-360/2012, se entiende por propaganda gubernamental *los actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas para hacer del conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.*

En igual sentido, el referido órgano jurisdiccional al dictar sentencia en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-33/2022 Y ACUMULADO, señaló respecto de **propaganda gubernamental**, lo siguiente:

“...
2. Propaganda gubernamental

Esta Sala Superior ha considerado que la propaganda gubernamental es aquella difundida por los poderes federales, estatales y municipales; el conjunto de actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que llevan a cabo los servidores o entidades públicas que tengan como finalidad difundir para el conocimiento de la ciudadanía la existencia de logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno para conseguir su aceptación.

La propaganda gubernamental de forma ordinaria debe provenir o estar financiada por un ente público; sin embargo, puede darse el caso que no se cumpla con esos elementos, pero se deba clasificar de esa forma, con el fin de no hacer nugatorias las normas constitucionales y legales atinentes.



ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

Al respecto, para que las expresiones emitidas por los servidores públicos en algún medio de comunicación social sean consideradas como propaganda gubernamental, **se debe analizar a partir de su contenido o elemento objetivo y no sólo a partir del elemento subjetivo.**

Es decir, existe propaganda gubernamental en el supuesto que el contenido del mensaje esté relacionado con informes, logros de gobierno, avances o desarrollo económico, social, cultural o político, o beneficios y compromisos cumplidos por parte de algún ente público y no solamente cuando la propaganda sea difundida, publicada o suscrita por órganos o sujetos de autoridad o financiada con recursos públicos y que, por su contenido, no se pueda considerar una nota informativa o periodística.

Esta Sala Superior ha reiterado que para estar en presencia de propaganda gubernamental se requiere cuando menos:

- La emisión de un mensaje por un servidor público o entidad pública.
- Que éste se realice mediante actos, escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones o expresiones.
- Que se advierta que su finalidad es difundir logros, programas, acciones, obras o medidas de gobierno.
- Que tal difusión se oriente a generar una aceptación, adhesión o apoyo en la ciudadanía.
- Que no se trate de una comunicación meramente informativa.

Por ello, se ha considerado que la noción de propaganda gubernamental, tanto desde una perspectiva general como electoral, implica toda acción o información relativa a una entidad estatal, realizada o difundida por cualquier medio de comunicación (impresos, audiovisuales o electrónicos) o mediante actos públicos dirigidos a la población en general, que implica generalmente el uso de recursos públicos de cualquier naturaleza, sea que contenga o no referencias o símbolos distintivos de alguna instancia estatal o dependencia de gobierno, que difunde logros o acciones de gobierno y que tiene por finalidad la adhesión o persuasión de la ciudadanía.

Asimismo, esta Sala Superior ha considerado que las restricciones en materia de propaganda gubernamental pueden materializarse a través de todo tipo de comunicación social por el que se difunda visual o auditivamente la propaganda de carácter institucional.

Sin que ello implique que el medio de difusión de la promoción sea un elemento determinante para dilucidar el mayor o menor control que pueda ejercerse de manera objetiva para su sanción.

...

En este sentido esta Sala Superior ha considerado que en el caso de la prohibición de difundir propaganda gubernamental en un periodo definido, los elementos para configurar la infracción consisten únicamente en los siguientes:

- Se atribuya a servidores públicos.
- Que realicen propaganda gubernamental.
- Que esta tenga lugar durante el periodo de prohibición, sin que se encuentre en los supuestos de excepción.

Es decir, se trata de una prohibición cuya infracción se actualiza por el sólo hecho de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de prohibición, pues la norma jurídica parte de la presunción que ese sólo hecho puede generar beneficio o perjuicio en el proceso en cuestión.

...

e. Actos anticipados de precampaña y campaña

El orden jurídico mexicano regula la duración de los periodos en que habrán de llevarse a cabo las precampañas y campañas electorales y prohíbe de manera



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

expresa la realización de actos de posicionamiento expreso fuera de tales plazos, como se advierte en la siguiente transcripción:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 41.-

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

...

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

“Artículo 3.

1. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

a) Actos Anticipados de Campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

b) Actos Anticipados de Precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, **que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;**

...

Artículo 211.

1. Para los efectos de este Capítulo, se entenderá por propaganda de precampaña al conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo de precampaña difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas y obtener la candidatura a un cargo de elección popular.

...

Artículo 226.

...

2. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos a que se refiere el párrafo inmediato anterior, cada partido determinará, conforme a sus Estatutos, el procedimiento aplicable para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate. La determinación deberá ser comunicada al Consejo General dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que serán utilizados; la fecha para la expedición de la convocatoria correspondiente; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna, conforme a lo siguiente:

a) Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de noviembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

b) Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la primera semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días, y

c) Tratándose de precampañas, darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos. Las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos.

...

Artículo 227.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

4. Precandidato es el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, conforme a esta Ley y a los Estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular.

...

Artículo 242.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Título, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

...

Artículo 445.

1. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular a la presente Ley:

a) La realización de actos anticipados de precampaña o campaña, según sea el caso;

...

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

...

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

Artículo 4. Para efectos de este Código se entenderá:

...

C) En lo que se refiere al marco conceptual:

I. Actos Anticipados de Campaña. Son los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

No se considerarán Actos Anticipados de Campaña las actividades que desarrollen las y los Titulares de cualquier puesto de elección popular que opten por contender por la reelección o cualquiera de sus colaboradores remunerados con recursos públicos siempre y cuando en dichos actos no se pronuncien expresiones proselitistas, propuestas de precampaña o cualquier expresión en el sentido del párrafo anterior.

II. Actos Anticipados de Precampaña. Son las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

No se considerarán Actos Anticipados de Precampaña las actividades que desarrollen las personas titulares de cualquier puesto de elección popular que pretendan optar por contender en los procesos internos partidistas para buscar la reelección o cualquiera de sus colaboradores remunerados con recursos públicos siempre y cuando en dichos actos no se pronuncien expresiones proselitistas, propuestas de precampaña o cualquier expresión en el sentido del párrafo anterior.

...

Artículo 274. Para los efectos del presente Código, se entenderá por:

...

II. Actos anticipados de precampaña: Las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura;

III. Actos de precampaña: Todos aquellos que tienen por objeto promover, publicitar o apoyar la aspiración de una persona para ser postulado candidato a un cargo de elección popular;

IV. Actos anticipados de campaña: Los actos de expresión que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido;

V. Precampañas: Actividades de carácter propagandístico que forman parte de los procesos de selección interna de candidatos, y que tienen por objeto influir en la decisión de aquellos que integran el universo de votantes que eligen o designan a los candidatos a cargos de elección popular en determinada circunscripción. Estos actos o actividades deberán realizarse dentro del periodo establecido por este Código y estarán sujetas a lo previsto en este mismo ordenamiento y en el Estatuto y demás normatividad interna de los Partidos; y

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco

Artículo 230.

1. Se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

2. Se entiende por actos de precampaña electoral las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

3. Se entiende por propaganda de precampaña el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por este Código y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa la calidad de precandidatos de quien es promovido.

...

Artículo 255.

1. La campaña electoral, para los efectos de este Código, es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

2. Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

3. Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán

Artículo 203. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:

I. Precampaña electoral: El conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido;

II. Actos de precampaña electoral: Las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular;

III. Propaganda de precampaña electoral: El conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante el periodo establecido por esta Ley y el que señale la convocatoria respectiva difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas. La propaganda de precampaña deberá señalar de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido, y

...

Artículo 222. La campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto.

Se entiende por actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y todos aquellos actos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirijan al electorado para promover sus candidaturas.

...

Como se advierte, las normas legales citadas establecen la prohibición legal de emitir expresiones con las características descritas, antes del plazo legal para el inicio de las precampañas y campañas.



Esto es, la prohibición legal de emitir expresiones que puedan constituir actos anticipados de precampaña y campaña se circunscribe a la pretensión de contender en un proceso electoral; cuestión que de actualizarse podría constituir una infracción en materia electoral.

De igual manera, en la ley de la materia se precisa que los actos anticipados de campaña son aquellas expresiones realizadas fuera de la etapa de campañas que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido.

Ello, pues resulta de especial relevancia evitar que quienes aspiran a ocupar un cargo público realicen actos anticipados de campaña, en virtud de que ello implica, por sí mismo, una ventaja indebida en detrimento de los demás aspirantes o contendientes, al desprender una serie de actos que inciden en el pensamiento del colectivo electoral y, que a la postre, pudieran trascender en la toma de decisión que se ve reflejada mediante la emisión del voto por parte de la ciudadanía, a favor o en contra de una candidatura o partido político, trastocando así, el principio de equidad en la contienda.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha reconocido que, para poder acreditar un acto anticipado de campaña, es necesaria la concurrencia de tres elementos:

- a. Un elemento personal: que los realicen los partidos políticos, así como sus militantes, aspirantes, precandidatos/as o candidatos/as;
- b. Un elemento temporal: que acontezcan antes, durante o después del procedimiento interno de selección de candidatos/as y previamente al registro constitucional de candidatos;
- c. Un elemento subjetivo: que tengan el propósito fundamental de presentar la plataforma de un partido político o coalición o **promover a un candidato/a para obtener una candidatura** o el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

De igual manera, el máximo órgano jurisdiccional de la materia electoral, en las Jurisprudencias 4/2018 y 2/2023 de rubro y texto siguientes, estableció:

“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).- Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones



explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura.”

“ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.

Hechos: Se impugnaron diversas sentencias en las que se resolvieron denuncias sobre supuestos actos anticipados de campaña. En los tres casos se analizó la actualización del elemento subjetivo a partir del contexto y concretamente si los actos denunciados trascendían o influían en la ciudadanía en general.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales al analizar si se actualizan actos anticipados de precampaña o campaña deben valorar las variables del contexto en el que se emiten los actos o expresiones objeto de denuncia, de acuerdo con lo siguiente: 1. El auditorio a quien se dirige el mensaje, por ejemplo, si es a la ciudadanía en general o a la militancia y el número de receptores, para definir si se emitió a un público relevante en una proporción trascendente; 2. El tipo de lugar o recinto, por ejemplo, si es público o privado, de acceso libre o restringido; y 3. Las modalidades de difusión de los mensajes, como podría ser un discurso en un centro de reunión, en un mitin, un promocional en radio o televisión, una publicación o en cualquier otro medio masivo de información.

Justificación: De acuerdo con el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018, de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), la autoridad electoral competente debe verificar si la comunicación a examinar, de forma manifiesta, abierta e inequívoca llama al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicita plataformas electorales o posiciona a alguien con el fin de obtener una candidatura, así como también analizar que la conducta se hubiere realizado de forma tal que trascendiera al conocimiento de la ciudadanía; con el propósito de prevenir y sancionar únicamente aquellos actos que puedan tener un impacto real o poner en riesgo los principios de legalidad y equidad en la contienda electoral, para ello es preciso analizar el contexto integral de las manifestaciones denunciadas, atendiendo a las características del auditorio al que se dirigen, el lugar o recinto en que se expresan y si fue objeto de difusión; pues el análisis de esas circunstancias permitirá determinar si efectivamente se actualiza el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña.”

II. CONTENIDO DE LOS MATERIALES DENUNCIADOS

El contenido de los promocionales denunciados, es el siguiente:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

RV00782-23 "VERDE CDMX PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Ciudad de México</p>

RA00924-23 "VERDE CDMX PROG SOC"
<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Ciudad de México</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

RV00780-23 "VERDE JALISCO PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
	<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Jalisco</p>

RA00924-23 "VERDE JALISCO PROG SOC"
<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Jalisco</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

RV00779-23 "VERDE YUC PROG SOC"	
Imágenes representativas	Audio
<p>CON LOS VOTOS DE LOS DIPUTADOS Y SENADORES</p> <p>SE LOGRÓ LA MAYORÍA</p> <p>2023 con el Presidente Francisco VILLA REFORMA</p> <p>CONSTITUCIONAL</p> <p>PROGRAMAS SOCIALES</p> <p>VOTAN PARA OTORGAR RECURSOS</p> <p>APOYO ECONÓMICO JÓVENES CONSTRUYENDO EL FUTURO</p> <p>BECAS BIENESTAR PARA EDUCACIÓN BÁSICA</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>VERDE YUCATÁN</p>	<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Yucatán</p>

RA00920-23 "VERDE YUCATÁN PROG SOC"
<p>Voz hombre: Con los votos de los Diputados y Senadores del Partido Verde, se logró la mayoría para aprobar la Reforma Constitucional, que garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador, sean un derecho permanente.</p> <p>Y año tras año, los Diputados del Verde votan para otorgar recursos para la pensión universal de adultos mayores.</p> <p>El apoyo económico del programa Jóvenes Construyendo el Futuro, las Becas Bienestar para todas las familias con hijos en educación básica y la Beca Universal para estudiantes de preparatoria.</p> <p>La 4T también es Verde.</p> <p>Partido Verde Yucatán</p>

En este sentido, de dicho material se advierte lo siguiente:

- ✓ El partido emisor de los mensajes es el Partido Verde Ecologista de México.



- ✓ El promocional contiene una serie de imágenes, en las que aparecen diversas personas de ambos sexos.
- ✓ El contenido del mensaje versa sobre las actividades que, de acuerdo al responsable del material, han venido realizando las y los legisladores del Partido Verde Ecologista de México, como han sido sus votaciones para aprobar reformas para otorgar recursos para diversos programas sociales.
- ✓ Se destaca que, de los segundos cinco a ocho del spot, se aprecian una serie de tres imágenes en las que aparece Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, al momento que se escucha decir *garantiza que los programas sociales del Presidente López Obrador*.
- ✓ El mensaje concluye con la frase, según cada uno de ellos *Partido Verde Ciudad de México, Partido Verde Jalisco y Partido Verde Yucatán*

III. CASO CONCRETO

Como se adelantó, el Partido de la Revolución Democrática, solicitó como medida cautelar la suspensión de la difusión de los promocionales denunciados, ya que, desde su perspectiva, se trata de difusión de propaganda gubernamental y no materiales genéricos para la etapa de precampañas, por lo que además, dice el quejoso, se trata de actos anticipados de precampaña.

A partir de los elementos relatados, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera **improcedente** el dictado de la medida cautelar solicitada puesto que, bajo la apariencia del buen derecho, los spots denunciados **son de naturaleza política y de contenido genérico**, cuya difusión puede realizarse en todo tiempo, incluyendo, por supuesto, durante la etapa de precampaña electoral; por lo que no existe base para ordenar la suspensión de su difusión, toda vez que, desde una perspectiva preliminar, se encuentran amparados por la libertad de expresión, conforme a los siguientes argumentos.

En principio, es importante referir que, como se señaló en el marco jurídico, la propaganda de precampaña es el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones, y expresiones que durante el periodo establecido por la ley y el que señale la convocatoria respectiva, difunden los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas; debiendo señalarse de manera expresa, por medios gráficos y auditivos, la calidad de precandidato de quien es promovido.

Asimismo, de conformidad con diversos precedentes emitidos por la Sala Superior, como son SUP-REP-3/2017, SUP-REP-14/2017 y SUP-REP-28/2017, los partidos políticos, en ejercicio del derecho de libertad que tienen pueden definir el contenido de los mensajes que les corresponda en el tiempo de precampaña, incluyendo



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

aquellos que corresponden con la naturaleza de la propaganda genérica que pueden difundir en ese periodo.

Es decir, 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 y dentro de éstos, las distintas etapas.

Sobre ese particular, se debe mencionar que la prerrogativa de mérito se encuentra sujeta a los parámetros constitucionales y legales, en los que se establecen diversos límites a los contenidos de los mensajes que los partidos políticos decidan transmitir.

En tal sentido, los partidos políticos están constreñidos a emplear tiempos que el Estado a través del Instituto Nacional Electoral les asigna en radio y televisión, a fin de difundir su propaganda política, electoral, de precampaña o de campaña, respetando los parámetros que para cada una de las etapas la propia normativa electoral mandata.

Así las cosas, la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-20/2018, consideró *que las manifestaciones explícitas e inequívocas de apoyo o rechazo hacia una opción electoral pueden llegar a configurar actos anticipados de campaña; por lo que al ser analizadas en su contexto se debe verificar si de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad llama al voto en favor o en contra de una persona o partido; publica plataformas electorales; o posiciona a alguien con el fin de que obtenga una candidatura;* lo anterior a fin de **no restringir contenidos del discurso político que no puedan, objetiva y razonablemente, tener ese efecto.**

Ahora bien, es verdad que el promocional, en su integralidad hace alusión a las acciones que las y los legisladores emanados del Partido Verde Ecologista de México, en específico, sobre las votaciones que estos han tenido al momento de aprobar reformas y apoyos relacionados con diversos programas sociales; es decir, se tiene que las razones en que se basa el discurso del promocional se relacionan de manera directa con la ideología del partido político.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que el mensaje contenido en los spots denunciados y, concretamente, las frases y elementos que lo componen, se encuentran dentro de los parámetros establecidos para difundir este tipo de publicidad dentro de la etapa de precampañas, puesto que no involucran alguna prohibición constitucional o legal, ni tampoco se advierte bajo la apariencia del buen



derecho que su difusión tenga **un impacto real o que ponga en riesgo los principios de equidad en la contienda y legalidad.**

Lo anterior, toda vez que el mensaje contenido no hace algún llamamiento al voto a favor o en contra de determinada fuerza política ni tampoco se presentan plataformas electorales o se posiciona a determinada precandidatura.

Por el contrario, se trata de mensajes de naturaleza política y de índole genérica, porque transmiten de la postura de un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general como es el actuar de sus legisladores y legisladoras, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

En efecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país permite a los partidos políticos definir y difundir una amplia variedad de ideas, acciones, críticas y propuestas que permitan o amplíen la participación de la ciudadanía y de la sociedad en general, lo que conlleva, entre otras cosas, a promover el diálogo, el debate, la crítica, la enseñanza, la difusión, el entendimiento sobre aspectos, temas, propuestas, noticias, datos o cualquier otro elemento objeto del debate público o que se estime relevante para el sistema democrático o de interés general, bajo la condición de que se sujeten a las limitaciones que derivan de la función constitucional de los institutos políticos y la finalidad de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación.¹⁰

En consecuencia, se puede afirmar que los tiempos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión fuera de los procesos electorales, o dentro de ellos, deberán destinarlos para difundir mensajes de propaganda política en los que se comunique la ideología del partido, **con la finalidad de crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, o estimular determinadas conductas políticas.**¹¹

Sobre el particular, el máximo tribunal en la materia, al resolver el SUP-REP-8/2021 y acumulados, determinó que sólo con la reunión de todos los elementos que configuran el tipo de actos anticipados de campaña, es posible restringir la libertad de expresión en el ámbito electoral. De igual suerte, al resolver el expediente SUP-REP-180/2020 y su acumulado, determinó que la sola inclusión de imágenes de personajes vinculados con un gobierno o partido político, así como frases de crítica sobre la forma en que se ejerció el poder, son insuficientes para considerar que una

¹⁰ Véase SUP-REP-18/2016

¹¹ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



propaganda actualiza actos anticipados de campaña, porque para ello se requiere un llamado expreso a votar por una determinada fuerza política.

De igual suerte, la referida Sala, al resolver el expediente SUP-REP-12/2021, determinó que *las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión, en su doble dimensión (individual y colectiva), dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.*

Por lo que, la emisión de una opinión sobre el actuar legislativo del partido emisor de los mensajes, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

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

Asimismo, la Sala Superior ha considerado¹² 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 protegido por el derecho de libertad de expresión.

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra 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.

Sobre lo anterior, la misma Sala Superior, ha reconocido que en las sociedades democráticas el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites de la libertad de expresión abarcan temas de interés público, debiendo generar un verdadero debate democrático en el que se privilegia la libertad de expresión necesaria para generar una opinión pública libre e informada.¹³ Así, dicho Tribunal,

¹² Ver SUP-REP-146/2017

¹³ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados



al resolver diversos medios de impugnación,¹⁴ ha determinado 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, es decir, se trata de propaganda que expresa la ideología de un partido político y que busca generar adeptos.¹⁵

En este tenor, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya que la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

En el presente caso, se insiste que, bajo la apariencia del buen derecho, el promocional denunciado tiene cobertura jurídica, toda vez que se trata de la postura vertida por el Partido Verde Ecologista de México, respecto del actuar de sus fracciones parlamentarias en relación con diversos programas sociales del Ejecutivo Federal.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que tiene el partido denunciado sobre dichos programas sociales y su afinidad con éstos, los cuales son de interés general, al relacionarse con temas como apoyos a adultos mayores y becas a distintos sectores de la sociedad.

Por ende, si en el mensaje se da a conocer la posición de un partido político nacional respecto de las acciones que realizan sus legisladores y legisladoras y sus resultados, entonces, en principio, el spot es de naturaleza política y, consecuentemente, válido.

Lo anterior, se reitera, porque tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación al actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos/as y partidos

¹⁴ Entre ellos los recursos de apelación SUP-RAP-115/2017, SUP-RAP-198/2009, SUP-RAP-220/2009 y Acumulados, y SUP-RAP-201/2009 y Acumulados, así como el SUP-REP-31/2016

¹⁵ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



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 suma, del análisis preliminar al mensaje contenido en los materiales denunciados, se advierte que el discurso y elementos forman parte de la perspectiva del emisor sobre las acciones que han realizado las personas integrantes de sus fracciones parlamentarias en el Poder Legislativo, respecto de los distintos programas sociales que actualmente se entregan a la sociedad.

Al respecto, es importante destacar que el máximo tribunal en la materia, al resolver el expediente SUP-REP-20/2018, determinó que la **mera alusión** al cambio o **a la continuidad de una política pública no implica un proselitismo electoral que incida en la equidad de la contienda electoral**, pues tales posicionamientos también están encaminados a restar o ganar adeptos o preferencias políticas de manera general

En este sentido, se considera que, bajo la apariencia del buen derecho, la emisión de una opinión en relación al apoyo sobre diversas opciones políticas, desde una óptica preliminar, no está prohibida a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional, aún en la etapa de precampañas.

Por tanto, esta Comisión de Quejas y Denuncias, considera que el material objeto de denuncia es de naturaleza política, en tanto que difunde la ideología y posicionamiento político del partido emisor, por lo que, bajo la apariencia del buen derecho, se ajusta a la pauta de precampaña, misma que, si no se encamina a la publicidad relacionada directamente con los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, debe ser de carácter genérico.

Así, del contenido del promocional, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, al realizar posicionamientos respecto las y los legisladores emanados de sus filas, ni que con su difusión en la pauta de precampaña se concrete una violación al modelo de comunicación política.

Al efecto, conviene citar lo resuelto por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SRE-PSC-5/2021, en el que determinó la inexistencia de las infracciones consistentes en la realización de actos anticipados de campaña, utilización indebida de programas sociales y el uso indebido de la pauta atribuibles al instituto político MORENA,



derivado de la difusión del promocional denominado VACUNA COVID en sus versiones de radio y televisión, pautado por el citado partido en periodo de precampaña del proceso electoral federal, dado que, se concluyó que el contenido de éste era de naturaleza genérica y no incluía llamamientos al voto, por lo que se encontraba dentro de los límites permitidos por la normativa electoral.

Así, consideró que dicho promocional era de naturaleza genérica que constituía propaganda política, cuya difusión resultaba válida en periodo de precampaña, ya que contenía expresiones y frases que aludían a temas de interés general, además de que no se advertían manifestaciones explícitas, unívocas e inequívocas de apoyo o rechazo y/o un llamamiento directo al voto en favor o en contra de alguna precandidatura o partido político, que incida en la equidad dentro del actual proceso electoral federal.

En suma, si como lo ha sostenido en diversas ocasiones la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los partidos políticos se encuentran en la posibilidad de incluir en sus promocionales, contenido referente a los logros de gobierno obtenidos por las y los funcionarios que fueron promovidos por dicho instituto político, corresponde considerar también legítimo, que dichos entes de interés público realicen críticas a las acciones tomadas por los órganos de autoridad, cuestión que se advierte de la resolución recaída al recurso apelación SUP-RAP-15/2009.

No pasa desapercibido para esta autoridad que el partido denunciante aduce que los promocionales difunden propaganda gubernamental; no obstante, es convicción de este órgano colegiado que la mención de programas sociales, como los que se citan en los materiales denunciados, **no está prohibida** a los partidos políticos a través de su prerrogativa constitucional de acceso a radio y televisión.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 2/2009, la propaganda de los partidos políticos puede contener o hacer referencia a programas de gobierno o acciones públicas:

PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. LA INCLUSIÓN DE PROGRAMAS DE GOBIERNO EN LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TRANSGREDE LA NORMATIVA ELECTORAL.- De la interpretación sistemática de los artículos 41, párrafo 2, base III, apartado C, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 347 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 2, inciso h), del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, se colige que la utilización y difusión de los programas de gobierno con fines electorales se encuentra prohibida a los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debido a que son quienes tienen a su cargo la implementación, ejecución y vigilancia de su desarrollo. **Por tanto, los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de tales programas, en ejercicio del derecho**



que les concede la legislación para realizar propaganda política electoral, como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos. Ello, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

En este sentido, se puede considerar que, en la propaganda política y electoral, los partidos políticos pueden utilizar información que deriva de programas gubernamentales o acciones de gobierno, pues ello forma parte del debate público que sostienen, en tanto que dichos programas resultan del ejercicio de las políticas públicas, cuyo contraste puede formularse por los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político.

De ahí que se arribe a la conclusión, bajo la apariencia del buen derecho, que se trata de promocionales de índole político y no, de difusión de propaganda gubernamental, como lo refiere el quejoso.

Esta conclusión preliminar se refuerza a partir de lo sostenido por la citada Sala Superior¹⁶ en el sentido de 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 protegido por el derecho de libertad de expresión.**

La necesidad de proteger especialmente la difusión de informaciones y pensamientos relacionados con temas de interés general encuentra 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.**

Incluso, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ 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; finalidad que asigna la Norma Fundamental a los partidos políticos, como el denunciado, que fue quien pautó el spot bajo estudio, como se aprecia de su artículo 41, Base I, párrafo 2.

En este sentido, se tiene que, conforme a los precedentes emitidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resulta válido concluir que, los partidos

¹⁶ Ver SUP-REP-146/2017

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

políticos pueden hacer mención de logros o programas de gobierno en su propaganda política o electoral.

En este tenor, en concepto de este órgano colegiado, las expresiones que abonan al debate público y la discusión de los problemas y retos que se presentan en la situación actual del país, se encuentran amparadas por la libertad de expresión (lo anterior, en el entendido de que esa libertad no es absoluta ya que la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación debe estar orientada al cumplimiento de los fines de los partidos políticos y resultar armónica con los principios, derechos y reglas establecidos en el sistema electoral), en su doble dimensión, dada la facultad de los partidos políticos de determinar libremente el contenido de su propaganda, en términos de lo dispuesto por el artículo 37 del Reglamento de Radio y Televisión del Instituto Nacional Electoral; aunado a que se privilegia el derecho de la sociedad de recibir información y, en su caso, estar enterada de las diversas problemáticas y retos que se presentan en la situación actual, a partir de la perspectiva de los partidos políticos, como un elemento indispensable de un sistema democrático.

Así, desde una óptica preliminar, se considera que los spots denunciados y, concretamente, las frases y elementos que los componen **son de naturaleza política y de índole genérica**, porque se trata de la postura y del mensaje que emite un partido político nacional, en el contexto del debate político, acerca de temas de interés general, como lo es el actuar de las personas legisladoras emanadas de esa fuerza política, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Ahora bien, aún y como lo refiere el quejoso, en los promocionales denunciados se pueda usar la imagen de Andrés Manuel López Obrador, Presidente de la República, e incluso se menciona su nombre, dice, con la intención de generar empatía hacia el partido político emisor de los mensajes, debe decirse que su aparición en los spots denunciados no es de forma preponderante ni central, ni mucho menos para exaltar su figura; por tanto, como medida preventiva, no resulta suficiente para ordenar el retiro de los promocionales.

Lo anterior, es concordante con lo sostenido por la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-REP-123/2015, donde señaló que la sola aparición de una persona del servicio público en los spots difundidos por parte de los partidos políticos no constituye un acto de promoción personalizada o, como en el caso, la difusión de propaganda gubernamental, pues deben existir elementos para concluir que el objetivo preponderante de los spots sea precisamente la promoción del funcionario.

Siendo que, como ya se dijo, la aparición del presidente de la República durante tres segundos, desde una óptica preliminar, se realiza únicamente de manera



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023

referencial, al hablar de programas sociales realizados durante su gestión, sin que ello sea suficiente para sostener que se promueve su persona o el gobierno que encabeza.

Más aún que, al ser un hecho público y notorio que el partido denunciado, en la elección presidencial de dos mil dieciocho, participó en coalición con MORENA, partido del cual emanó el ahora primer mandatario; de ahí que, bajo la apariencia del buen derecho, se concluya que el Partido Verde Ecologista coincide con la ideología, programas y principios del citado servidor público.

En efecto, en sede cautelar, se considera que los partidos políticos en uso de su prerrogativa hagan referencias, ya sea en sentido favorable o de forma crítica a gobiernos, gobernantes y personas del servicio público en general; sin embargo, si en algún extremo se utiliza esta prerrogativa para exaltar logros de gobierno o la imagen de alguna persona del servicio público, que puedan configurar elementos de promoción personalizada, tal situación sería motivo de análisis por parte de este órgano colegiado, no obstante, se reitera, ello no ocurre en el caso concreto.

En este sentido, no se colman a plenitud los tres elementos establecidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, referidos en el marco normativo, para determinar si la propaganda constituye o no, actos anticipados de campaña, como se advierte a continuación:

- **Elemento personal: Sí se cumple**, pues los promocionales denunciados fueron difundidos dentro de la pauta correspondiente al Partido Verde Ecologista de México, por lo que es un sujeto susceptible de ser infractor de la normativa electoral.
- **Elemento temporal: Sí se cumple**, pues actualmente están en curso los procesos electorales locales en la Ciudad de México, Jalisco y Yucatán y los promocionales están pautados para ser difundidos, entre otras, en la etapa de precampañas en esas entidades.
- **Elemento subjetivo: No se cumple** pues del análisis, bajo la apariencia del buen derecho del promocional denunciado, es de naturaleza política y de índole genérica, **que no contiene expresiones que, de manera objetiva, manifiesta, abierta, inequívoca y sin ambigüedades, solicite el apoyo en favor o en contra de una opción electoral.**

Sin que pase desapercibido, el hecho de que en distintos momentos de los promocionales, se escuchan las palabras “votaron” y “votan”, lo cierto es que, ello se refiere las votaciones que han realizado las y los legisladores del Partido Verde



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

Ecologista de México, en la toma de decisiones competencia del poder legislativo; sin que, bajo la apariencia del buen derecho, se advierta que se llame al voto en temas de índole electoral.

Al respecto, es importante no perder de vista que, conforme a la Jurisprudencia 4/2018, de rubro *ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL*, emitida por la Sala Superior, citada incluso por el propio inconforme, para que se configure un acto anticipado de precampaña o campaña, las expresiones bajo análisis deben ser “...*explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura*”.

Es importante precisar que los razonamientos expuestos **no prejuzgan en modo alguno** 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 concluido la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares, ello no condiciona la decisión 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. Se declara **IMPROCEDENTE** la adopción de medidas cautelares solicitadas, respecto de la difusión de los promocionales denominados **"VERDE CDMX PROG SOC"** con folios RV00782-23 [televisión] y RA00924-23 [radio], para



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**ACUERDO ACQyD-INE-258/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/PRD/CG/1127/PEF/141/2023**

la pauta local de la Ciudad de México; “**VERDE JALISCO PROG SOC**”, con folios RV00780-23 [televisión] y RA00922-23 [radio], para la pauta local de Jalisco, y “**VERDE YUC PROG SOC**” y “**VERDE YUCATÁN PROG SOC**”, con folios RV00779-23 [televisión] y RA00920-23 [radio], pautado por el Partido Verde Ecologista de México, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO**.

SEGUNDO. 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.

TERCERO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante el recurso de revisión respecto 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 Quincuagésima Cuarta Sesión Extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, celebrada el siete de noviembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de votos de la Consejera Electoral Maestra Rita Bell López Vences, del Consejero Electoral Maestro Arturo Castillo Loza, y 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