



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DE LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO MORENA EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL POR LA PRESUNTA DIFUSIÓN DE CALUMNIA Y EL SUPUESTO USO INDEBIDO DE LA PAUTA, A TRAVÉS DE PROMOCIONALES EN RADIO Y TELEVISIÓN, DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023.

Ciudad de México a trece de noviembre de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. El nueve de noviembre de dos mil veintitrés, el partido político MORENA presentó escrito de queja mediante la cual denunció al Partido Acción Nacional, por la presunta realización de actos que constituyen una presunta **calumnia**, así como el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **Partido Acción Nacional**, derivado de la difusión de los promocionales denominados **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** folio **RV00781-23** [Televisión] y **“PRE GOB CDMX PALMA RADIO”** folio **RA00923-23** [Radio] los cuales, a decir del quejoso, transgreden las reglas de la propaganda electoral durante el periodo de precampaña, puesto que su contenido no busca informar sobre el proceso interno de selección de candidaturas del partido político emisor del mensaje, sino que se trata de un mensaje que contiene la imputación de hechos falsos, así como un posicionamiento ilegal, en perjuicio de MORENA.

Por tal motivo, el denunciante **solicitó la adopción de medidas cautelares** a efecto que se ordene la suspensión de la difusión de los promocionales denunciados, pautados por el Partido Acción Nacional, en el actual periodo de precampaña; **asimismo, solicita en TUTELA PREVENTIVA**, se ordene al partido denunciado se abstenga de incorporar contenido calumnioso en sus spots para radio y televisión, dentro del proceso electoral local 2023-2024 en la Ciudad de México.

II. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS PRELIMINARES. El diez de noviembre del año en curso se tuvo por recibida la denuncia, a la cual le correspondió la clave de expediente **UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023**, se acordó la admisión del procedimiento y reservar el emplazamiento de las partes hasta en tanto concluyeran las diligencias preliminares; consistentes en:



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

- Realizar la certificación de la información contenida en el portal de pautas del Instituto Nacional Electoral, respecto a la existencia de los materiales denunciados; así como de la búsqueda efectuada en internet de contenidos relacionados con los hechos denunciados.
- Verificar y glosar el reporte de su vigencia, alojado en el Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto.
- Asimismo, se requirió información a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto el monitoreo de difusión y número de impactos de los promocionales denunciados.

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

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

La 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, apartados C) y D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); y 471, párrafo 8, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; y 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En el particular, la competencia de este órgano colegiado se actualiza, por tratarse de un asunto en el que se denuncia la difusión de promocionales en radio y televisión, en el que, a juicio del quejoso, se realizan señalamientos calumniosos, por parte de un partido político nacional.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

SEGUNDO. HECHOS DENUNCIADOS Y PRUEBAS

Como se adelantó, el quejoso en esencia denuncia la presunta realización de actos que constituyen una presunta **calumnia**, así como el presunto **uso indebido de la pauta** atribuible al **Partido Acción Nacional**, derivado de la difusión de los promocionales denominados “*PRE GOB CDMX PALMA TV*” folio **RV00781-23** [Televisión] y “*PRE GOB CDMX PALMA RADIO*” folio **RA00923-23** [Radio] los cuales, a decir del quejoso, transgreden las reglas de la propaganda electoral durante el periodo de precampaña, puesto que su contenido no busca informar sobre el proceso interno de selección de candidaturas del partido político emisor del mensaje, sino que se trata de un mensaje que contiene la imputación de hechos falsos, así como un posicionamiento ilegal, en perjuicio de MORENA.

PRUEBAS

OFRECIDAS POR EL DENUNCIANTE EN SU ESCRITO DE QUEJA

- 1. La documental pública**, consistente en el acta que se levante con motivo de la inspección que ordene la autoridad electoral que se constituya en todos y cada uno de los vínculos de internet señalados en el apartado de HECHOS, los cuales deberán tenerse insertos y reproducidos a la letra en obvio de repetición, a efecto de constatar y dar fe pública de la existencia y comisión de los mismos, con la cual se acreditará fehacientemente que el Partido Acción Nacional, se encuentra realizando uso indebido de la pauta por difundir un spot calumnioso.
- 2. La técnica**, consistente en todas y cada una de las capturas de pantalla del spot materia de denuncia que se insertan en el apartado de HECHOS, ASÍ COMO LOS VÍNCULOS SEÑALADOS.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

3. **La inspección**, del spot denominado **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** el cual puede ser visualizado en las siguientes URL:

<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/MP4/HD/RV00781-23.mp4>
<https://portal-pautas.ine.mx/pautas5/materiales/RA00923-23.mp3>

4. **La instrumental de actuaciones** Consistente en todas y cada una de las constancias y actuaciones que integran el expediente, y sólo en lo que sean favorables a los intereses de su representado, así como al interés público, en tanto acrediten los hechos referidos en su escrito de queja.
5. **La presuncional en su doble aspecto, legal y humana**, consistente en todo lo que esta autoridad puede deducir de los hechos comprobados, en lo que beneficie a los intereses del denunciante.

RECABADAS POR LA AUTORIDAD INSTRUCTORA

1. **Acta circunstanciada** instrumentada por la autoridad sustanciadora en la que se certificó el contenido de los promocionales denunciados.

Asimismo, se certificó el resultado de la búsqueda realizada en internet sobre notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados.

2. **Impresión del Reporte de Vigencia de Materiales UTCE**, obtenido del *Sistema Integral de Gestión de Requerimientos en Materia de Radio y Televisión* de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, del que se advierte la vigencia de los promocionales denunciados, conforme a lo siguiente:

“PRE GOB CDMX PALMA TV” folio RV00781-23 [Televisión]

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RV00781-23	PRE GOB CDMX PALMA TV	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	09/11/2023	15/11/2023

“PRE GOB CDMX PALMA RADIO” folio RA00923-23 [Radio]

No	Actor político	Folio	Versión	Entidad	Tipo periodo	Primera transmisión	*Última transmisión
1	PAN	RA00923-23	PRE GOB CDMX PALMA RADIO	CIUDAD DE MEXICO	PRECAMPAÑA LOCAL	05/11/2023	15/11/2023



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

CONCLUSIONES PRELIMINARES

De las constancias de autos, se derivan los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente acuerdo de medida cautelar:

- Los promocionales identificados como **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** folio **RV00781-23** [Televisión] y **“PRE GOB CDMX PALMA RADIO”** folio **RA00923-23** [Radio], fueron pautados por el Partido Acción Nacional, como parte de sus prerrogativas de acceso a radio y televisión.
- Los promocionales de referencia fue registrado para su difusión la pauta local en el periodo de precampaña local en la Ciudad de México.
- La vigencia de difusión de dichos materiales se llevará a cabo en los periodos siguientes
 - ✓ **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** folio **RV00781-23** [Televisión], inició el nueve de noviembre del presente año y concluye el quince de noviembre de este año.
 - ✓ **“PRE GOB CDMX PALMA RADIO”** folio **RA00923-23** [Radio], inició el cinco de noviembre del presente año y concluye el quince de noviembre de la presente anualidad.

TERCERO. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS MEDIDAS CAUTELARES

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

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

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

Lo anterior encuentra sustento en la Jurisprudencia **P./J. 21/98**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro *MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.*²

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

² [J] P. /J. 21/98, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18, registro 196727.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

CUARTO. ESTUDIO DE LA MEDIDA CAUTELAR

I. MARCO JURÍDICO

🇲🇽 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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, las y 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.³ En ese sentido, en el debate político, el ejercicio de la libertad de expresión e información ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática atendiendo al derecho a la información del electorado.

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

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

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

Es importante señalar que, tratándose del debate político en un entorno democrático, es indispensable la libre circulación de ideas e información en relación con el actuar de los gobiernos, instituciones, gobernantes, candidatos/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

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

⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

contexto, la protección a la libertad de expresión se debe extender no solamente a informaciones o ideas generalmente aceptables o neutrales, sino también a las opiniones o críticas severas.

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

En principio, como lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo tipo de discurso goza de protección constitucional, aun el que es chocante, ofensivo o perturbador, y existen tipos de expresión merecedores de una protección especial, entre los cuales se encuentran el discurso referido a 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 Humanos⁵ han enfatizado la necesidad de garantizar la circulación desinhibida de mensajes sobre cuestiones políticas.⁶

La libertad de expresión constituye una piedra angular en una sociedad democrática, indispensable para la formación de la opinión pública. Asimismo, es una condición esencial para que colectividades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la sociedad, se puedan desarrollar plenamente. Es por ello por lo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión se erige como condición para que la colectividad esté suficientemente

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

informada al momento de ejercer sus opciones, de donde ha sostenido que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

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

Por lo tanto, en el debate democrático, es válida la circulación de ideas que permita a la ciudadanía cuestionar e indagar respecto de la capacidad, probidad e idoneidad de las y los candidatos, de 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.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.

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 las 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 las y 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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 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.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.

Uso de la Pauta

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

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

***Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.*

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

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

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

[...]

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

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

[...]

Énfasis añadido

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

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

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

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

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

Cabe señalar que la Sala Superior ha precisado en diversos precedentes - SUP-RAP-25/2011 Y SUP-RAP-31/2011 ACUMULADOS; SUP-REP-55/2015; SUP-REP-226/2015, y SUP-REP-579/2015 - que la propaganda difundida por los



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

partidos políticos en radio y televisión, dentro o fuera de un proceso electoral, se debe sujetar a los principios, valores e ideología política postulada, siempre y cuando estén dentro de los márgenes de la libertad de expresión.

Por lo tanto, los partidos políticos se deberán abstener de difundir mensajes que ataquen a la moral, la vida privada, los derechos de terceros, la imputación de algún delito o la afectación al orden público. Por otra parte, el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral ha sostenido que los partidos políticos en su propaganda electoral deben informar a través de sus mensajes y/o propuestas electorales con al menos algún grado de verosimilitud, es decir, bajo parámetros mínimos de información.⁸

Calumnia

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

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

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

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

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos a sabiendas o teniendo conocimiento de que el hecho que auspiciaba la calumnia era falso. Esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión⁹.

⁸ Criterio contenido en el expediente SUP-REP-292/2018

⁹ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

- a) **Objetivo:** Imputación de hechos o delitos falsos, que impactan en el proceso electoral (elemento valorativo), calidad de sujetos activos.
- b) **Subjetivo:** A sabiendas que los hechos o delitos que se imputan son falsos.

En el mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha establecido criterios que maximizan el derecho a la libertad de expresión en materia político - electoral¹⁰, no obstante, existen algunas limitaciones a este derecho que se encuentran justificadas.

Conforme a la normatividad electoral, el máximo tribunal en la materia, ha sostenido que la imputación de hechos o delitos falsos por parte de los partidos políticos o las y los candidatos, no estará protegida por el derecho a la libertad de expresión, siempre que se acredite tener un grave impacto en el proceso electoral y haberse realizado de forma maliciosa (malicia efectiva)¹¹, pues sólo considerando estos elementos en su conjunto se configura el límite constitucionalmente válido a la libertad de expresión¹².

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

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

¹⁰ Véase Jurisprudencia 11/2008 de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE PÚBLICO”

¹¹ También conocido en la doctrina como “*animus injuriandi*”. El considerar este elemento subjetivo, ha sido sostenido por la Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-89/2017, SUP-REP-42/2018 y SUP-REP-154/2018.

¹² Es de precisar que el contenido del artículo 471, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que define la calumnia, es exactamente igual al analizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad antes citada.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

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

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

En este sentido, si en algunos casos existen fuentes razonablemente confiables que proporcionan datos discrepantes respecto a un mismo hecho, sin que pueda ser comprobada su veracidad, deberán prevalecer las expresiones sin necesidad de que sean sancionadas. En contraste, si, por ejemplo, una opción política difunde información manifiestamente falsa o se determina que no tuvo la mínima debida diligencia para comprobar la veracidad de los hechos en que se funda su expresión la autoridad jurisdiccional deberá presumir la malicia en su emisión¹³.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL


Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

En este sentido, ha sido criterio de la Sala Superior que, no se advierte la necesidad de la medida cautelar cuando del análisis del contenido y algún otro elemento que pudiera agregar el denunciante, no se aprecian elementos explícitos que hagan probable la ilicitud de la conducta o el posible daño irreparable a un derecho humano. Lo anterior, con independencia de si, al momento del estudio del fondo de la propaganda, se determine que existen elementos suficientes de los cuales se permita inferir válidamente la ilicitud de la conducta.¹⁴

Ello, considerando que los elementos explícitos permiten identificar la posible intencionalidad o direccionalidad del promocional, de forma tal que si no hay elementos explícitos que puedan generar inferencias válidas sobre la posible ilicitud de la conducta, no existe un riesgo de afectación grave a un principio o de posible daño irreparable a un derecho que justifique una medida cautelar, al no configurarse el peligro en la demora de la resolución de fondo¹⁵.

III. MATERIAL DENUNCIADO

“PRE GOB CDMX PALMA TV” con número de folio RV00781-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
	<p>Voz en Off femenina: <i>Nos prometieron una ciudad de vanguardia y nos dieron puro cuento.</i></p> <p><i>Dicen que apoyan a las mujeres, pero cerraron las instancias infantiles.</i></p>





¹⁴ Criterio que fue sostenido por esta Comisión de Queja y Denuncias al dictar los acuerdos ACQyD-INE-31/2021 y ACQyD-INE-32/2021, confirmado por la Sala Superior mediante sentencias SUP-REP-53/2021 y SUP-REP-54/2021, respectivamente.

¹⁵ Véase lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-73/2017, SUP-REP-89/2017 y SUP-REP-109/2017.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

"PRE GOB CDMX PALMA TV" con número de folio RV00781-23	
Spot en Televisión	
Imágenes representativas	Transcripción del audio
 <p>y nos dieron puro cuento</p>  <p>pero la violencia de género sigue aumentando</p>   <p>Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional</p>	<p>Prometieron una ciudad más segura, pero la violencia de género sigue aumentando.</p> <p>Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento.</p> <p>Nuestra ciudad nos necesita.</p> <p>¡Sé parte de la solución!</p> <p>PAN. Ciudad de México</p> <p>Al final del video aparece la leyenda, "Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional."</p>



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

“PRE GOB CDMX PALMA RADIO con número de folio RA00923-23
Spot en Radio
Transcripción del audio
Voz en Off femenina: <i>Nos prometieron una ciudad de vanguardia y nos dieron puro cuento. Dicen que apoyan a las mujeres, pero cerraron las instancias infantiles. Prometieron una ciudad más segura, pero la violencia de género sigue aumentando. Pero ahora sí, se les va a acabar el cuento. Nuestra ciudad nos necesita. ¡Sé parte de la solución! PAN Ciudad de México Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del PAN.</i>

En resumen, de los promocionales pautados por el Partido Acción Nacional, se advierte lo siguiente:

Promocionales **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** folio RV00781-23 [Televisión] y **“PRE GOB CDMX PALMA RADIO”** folio RA00923-23 [Radio].

- ✓ Los promocionales fueron pautados por el Partido Acción Nacional.
- ✓ El promocional de televisión contiene una serie de imágenes de estilo historieta, cuya primer secuencia de imágenes se observa una historieta con el título *“Cuentos de la CDMX Vol. 2”* en la que se advierte una caricatura de avenida Reforma, específicamente de la anteriormente conocida *“Glorieta de la Palma”* y posteriormente hojas de árbol color café, para dar paso a la imagen de un árbol seco y sin follaje, mientras una voz femenina en off refiere *“Nos prometieron una ciudad de vanguardia y nos dieron puro cuento”*.
- ✓ En la segunda secuencia de imágenes de este promocional se observa la fachada de un inmueble con el rótulo *“ESTANCIA INFANTIL”*, a una persona en la puerta de una casa, posteriormente lo que aparentemente es una persona entregando una mochila, para dar paso a lo que simula a una persona cerrando una puerta, mientras la voz en off refiere *“Dicen que apoyan a las mujeres, pero cerraron las estancias infantiles”*
- ✓ En la tercera secuencia de imágenes del promocional denunciado se observa a una mujer sonriente en una calle y posteriormente una mano que le cubre



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

la boca, mientras la voz femenina en off refiere *“Prometieron una ciudad más segura, pero la violencia de género sigue aumentando”*.

- ✓ Finalmente, en la última secuencia de imágenes se observa que se cierra la historieta del inicio del promocional mientras la voz en off refiere *“pero ahora sí, se les va a acabar el cuento”*, para dar paso a diversas imágenes de la Ciudad de México, como imágenes del “Ángel de la independencia”, así como del Palacio de Bellas Artes junto con la Torre Latinoamericana, mientras la voz en off refiere *“Nuestra Ciudad nos necesita, se parte de la solución”*.
- ✓ La última imagen del promocional se observa una imagen de la Glorieta del Ángel de la independencia, mientras se observa el emblema del PAN, junto con la referencia “X CDMX” y con un cintillo en la parte inferior del mensaje que señala “Mensaje dirigido a la militancia y simpatizantes del Partido Acción Nacional”.
- ✓ Asimismo, el contenido auditivo del promocional denunciado en su versión para radio es semejante al del promocional denunciado en su versión para televisión, cuya única diferencia es que la mención del partido político emisor del promocional se refiere a las siglas del partido y no por su nombre completo.

IV. CASO CONCRETO

Como se adelantó, el partido político MORENA, solicitó como medida cautelar la suspensión de la difusión de los promocionales denunciados, ya que, desde su perspectiva, se trata de la difusión de propaganda calumniosa y no de materiales dirigidos a sus militantes relacionada con su procedimiento interno, propio de la etapa de precampañas; sino que, a decir del quejoso, se trata de posicionamientos falaces que pretenden posicionar al partido político emisor, y en detrimento de MORENA, al imputarle problemáticas públicas.

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, por una parte del contenido de los promocionales denunciados se advierte se considera que **su contenido está amparado en la libertad de expresión**, toda vez que corresponde a una opinión crítica relacionada con temas de interés general; y por otra parte, 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;



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.

Esta conclusión preliminar se explica detalladamente a partir del análisis dividido a través de los siguientes apartados:

A. Calumnia

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

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

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

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

Precisado lo anterior, el análisis preliminar del material objeto de denuncia, lleva a establecer que su contenido central consiste en una opinión crítica que, por exaltada, molesta, incómoda o perturbadora que parezca al denunciante, en apariencia del buen derecho, sólo constituye la visión del emisor del mensaje



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

respecto de lo que, desde su perspectiva, se trata de problemáticas actualmente en la Ciudad de México, como lo es la cancelación de las estancias infantiles o el aumento de la violencia de género, sin que con ello, se advierta, desde una óptica preliminar, la imputación de delitos o hechos falsos.

En efecto, como ha sido referido en el apartado correspondiente al marco jurídico, la calumnia debe ser entendida como la imputación de hechos o delitos falsos, esto, porque sólo así resulta constitucionalmente permitido el término calumnia para restringir la libertad de expresión.¹⁶

Así las cosas, del contenido tanto visual como auditivo de los spots denunciados, no se advierte, de manera clara o evidente, la imputación de hechos o delitos falsos, sino que, como ya se señaló antes, corresponde a la opinión crítica del partido político emisor del mensaje en torno a temas de interés público, como lo es la implementación de acciones de gobierno o políticas públicas por parte de la administración a cargo de la Ciudad de México, emanada del partido político MORENA.

Esto es así, porque la parte quejosa parte de la premisa consistente en que *“se desprenden imputaciones a un gobierno emanado de MORENA, pues se hace alusión a diversas problemáticas sociales en la Ciudad de México (gobernada por Morena) y se utilizan los colores oficiales de mi representado, lo cual se puede observar en la parte superior del ejemplos, visible en el video titulado CUENTOS DE LA CDMX VOL 2. Lo anterior con la finalidad de generar una percepción falsa ante la ciudadanía sobre los resultados de la gestión de los gobiernos emanados de este instituto político, generando una ventaja indebida a favor del partido político denunciado y en menoscabo de mi representado y de la contienda electoral”*.

Para tal efecto, el quejoso señala los diversos programas sociales de apoyo a las mujeres, así como datos de la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana, respecto de la reducción de la percepción de inseguridad en la Ciudad de México, a efecto de establecer que las frases contenidas en los promocionales denunciados constituyen enunciados falaces.

Ahora bien, en relación con la referencia que hace el partido político MORENA, al señalar que: *se utilizan los colores oficiales de mi representado, lo cual se puede observar en la parte superior del ejemplos, visible en el video titulado CUENTOS DE LA CDMX VOL 2*, esta Comisión, desde una óptica preliminar, considera que **no**

¹⁶ Véase Acción de Inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas, consultable en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418705&fecha=04/12/2015



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

se advierte una alusión directa a dicho ente político, en razón de que no se hace ninguna referencia visible o auditiva al partido político denunciante, sino por el contrario, únicamente refiere como lo señaló el denunciante la leyenda *CUENTOS DE LA CDMX VOL 2*, lo cual no implica precisamente una referencia al partido denunciante.



Bien entonces, desde una óptica preliminar, se estima que contrario a lo que señala el promovente, tales supuestos no se colman, porque las frases que integran los promocionales denunciados y de forma particular las que se han referido, de acuerdo con los parámetros establecidos por la jurisdicción no implican la imputación de un hecho falso o acto delictivo.

En efecto, en momento alguno se advierte la imputación de un delito o de un hecho falso al partido político quejoso, ya que si bien, se realizan las afirmaciones *“Dicen que apoyan a las mujeres, pero cerraron las instancias infantiles”* y *“Prometieron una ciudad más segura, pero la violencia de género sigue aumentando”*, tales expresiones constituyen la perspectiva del emisor del mensaje con relación a temas que forman parte de la opinión y debate público, lo cual, como se ha analizado constituye una crítica severa con relación a la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante.

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

Al respecto, también dicha Sala Superior ha sostenido que, tratándose de denuncias que tengan que ver con temas relacionados a la libertad de expresión y sus restricciones, el análisis debe realizarse a partir del pluralismo, la apertura y la tolerancia.

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

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

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

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

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

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

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

En este sentido, del análisis preliminar a los promocionales objeto de denuncia, no se advierte que se actualicen los elementos objetivo y subjetivo de la calumnia que den base para retirar los promocionales denunciados, pues su contenido, bajo la apariencia del buen derecho, constituye la opinión o percepción del responsable de los promocionales, en torno a temas públicos y de interés general, como lo es la cancelación de anteriores políticas públicas de apoyo a madres solteras, o del tema del incremento de la inseguridad en materia de violencia de género en la Ciudad de México, sin que se advierta referencia a una imputación de hechos o delitos falsos de manera directa a alguna persona o partido político; por el contrario, se considera,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

desde una óptica preliminar, que tales inclusiones están amparadas bajo la libertad de expresión.

En este sentido, bajo la apariencia del buen derecho, al tratarse de opiniones críticas, la conclusión debe ser que la misma: no está prohibida a los partidos políticos, pues en tales contenidos **no se advierte alguna frase que de forma unívoca implique una imputación específica de hecho o delito falso al quejoso de manera clara y sin ambigüedades**, sino que versa sobre opiniones que, considerándose posiblemente duras, no dejan de estar, en principio, amparadas por la libertad de expresión.

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

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

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

Al respecto, cabe resaltar también que 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.**

Luego entonces, desde una óptica preliminar, se considera que los promocionales materia de análisis en esta sede cautelar 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 crítico que emite un partido político nacional en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

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

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

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

B. Uso indebido de la pauta por no ajustar el contenido de la propaganda difundida a las características propias del periodo de precampaña

Como se señaló con antelación, esta Comisión de Quejas y Denuncias considera, bajo la apariencia del buen derecho, que los spots denunciados **son de naturaleza**

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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

política y de contenido genérico, cuya difusión puede realizarse en todo tiempo, incluyendo, por supuesto, durante la etapa de precampaña electoral.

Lo anterior, pues en principio, 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 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/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 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*,



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

*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 los promocionales, en su integralidad hace alusión a la perspectiva del emisor del mensaje de la situación actual en torno a la cancelación de políticas públicas de apoyo a madres solteras, o del tema del incremento de la inseguridad en materia de violencia de género en la Ciudad de México; es decir, se tiene que las razones en que se basa el discurso de los promocionales se relacionan con la opinión crítica del partido político en relación a la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante.

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 candidatura.

Por el contrario, se trata de mensajes de naturaleza política y de índole genérica, porque transmiten de la postura de un partido político en el contexto del debate político y acerca de temas de interés general como es la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.¹⁸

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.**¹⁹

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 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 a la cancelación de políticas públicas de apoyo a madres solteras, o del tema del incremento de la inseguridad en materia de violencia de género en la Ciudad de México, no está prohibida ni a los partidos políticos, ni a sus militantes o simpatizantes.

¹⁸ Véase SUP-REP-18/2016

¹⁹ Dicho criterio fue sustentado por la Sala Superior en el SUP-REP-91/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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

Asimismo, la Sala Superior ha considerado²⁰ 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.²¹ Así, dicho Tribunal, al resolver diversos medios de impugnación,²² 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.²³

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

²⁰ Ver SUP-REP-146/2017

²¹ SUP-REP-119/2016 y SUP-REP-120/2016 Acumulados

²² 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

²³ Similar criterio se ha adoptado, en lo atinente, en los casos SUP-REP-3/2017



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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, los promocionales denunciados tienen cobertura jurídica, toda vez que se tratan de la postura vertida por el Partido Acción Nacional, relación al resultado de la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante.

Esto es, bajo la apariencia del buen derecho y bajo una óptica preliminar, se trata de la visión que tiene el partido denunciado sobre los resultados de las políticas públicas implementadas en la Ciudad de México, los cuales son de interés general, al relacionarse con temas como políticas de apoyo a madres trabajadoras y al combate a la violencia de género en contra de las mujeres.

Por ende, si en el mensaje se da a conocer la posición de un partido político respecto de la implementación de políticas públicas de la administración a cargo de la Ciudad de México 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 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.

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 la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante.

A su vez, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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 con el 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 de los promocionales, no se advierte, desde una perspectiva preliminar, que se desatienda el objetivo que tienen los spots partidistas, al realizar posicionamientos respecto temas de interés general de la Ciudad de México, 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



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

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.

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 en la Ciudad de México, 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, en el contexto del debate político, acerca de temas de interés general, como lo es la implementación de políticas públicas en la Ciudad de México, durante la gestión de un gobierno emanado de la fuerza política ahora denunciante, lo que sustenta la improcedencia de la medida cautelar solicitada.

Se robustece lo anterior, con lo sostenido por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar sentencia en el expediente SRE-PSC-25/2022, en el que señaló, en lo conducente, lo siguiente:

...



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

34. *Conforme al modelo constitucional y legal de comunicación política, los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social como parte de sus prerrogativas y el INE, como autoridad competente para administrar en exclusiva los tiempos del Estado en radio y televisión, debe garantizarles su uso conforme a las reglas aplicables²⁴.*
35. *El uso de esta prerrogativa se debe satisfacer de manera permanente²⁵. Esto es, tanto en el desarrollo de los procesos electorales como fuera de ellos.*
36. *Los partidos políticos tienen libertad para configurar el contenido de los mensajes que difunden en ejercicio de esta prerrogativa, por lo que no pueden ser sometidos a censura previa; sin embargo, dichos contenidos tienen límites objetivos cuya vulneración puede generar responsabilidades una vez que fueron transmitidos²⁶.*
37. *De manera general, la difusión de ideas en materia electoral tiene como límite: los ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceras personas, se provoque algún delito o se perturbe el orden público²⁷. En el marco de estas consideraciones, dentro de los procesos electorales el contenido de los mensajes y la propaganda que pueden emitir válidamente los partidos políticos varía según la etapa que se esté desarrollando (precampaña, intercampaña o campaña)²⁸.*
38. *En la etapa de precampaña, los partidos políticos acceden a sus tiempos en radio y televisión en un período único y pueden definir con libertad los mensajes que correspondan²⁹. Así, entre otros supuestos, pueden emplearlos para la difusión de propaganda política o de sus procesos de selección interna de candidaturas³⁰.*
39. *La propaganda política no tiene una temporalidad específica para su difusión al ser aquella que presenta 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 la ciudadanía 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 personas afiliadas.³¹*
40. *La propaganda electoral ha sido identificada con su objetivo principal que es el de emplear distintos mecanismos o herramientas para posicionar o*

²⁴ Artículos 41, Bases I y III, Apartados A y B, de la Constitución; 160 de la Ley Electoral; y, 7, párrafo 1, del Reglamento de Radio y TV.

²⁵ Artículo 159 de la Ley Electoral.

²⁶ Artículos 7, párrafo segundo, de la Constitución y 37 del Reglamento de Radio y TV.

²⁷ Artículo 6, párrafo primero, de la Constitución y 247.1 de la Ley Electoral.

²⁸ Véase la sentencia emitida por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-575/2015.

²⁹ Artículo 168.4 de la Ley Electoral y 13.1 del Reglamento de Radio y TV.

³⁰ Artículos 226. 4 de la Ley Electoral y 7.1 del Reglamento de Radio y TV.

³¹ Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REP-18/2016 y SUP-REP-31/2016. Este criterio ha sido adoptado por esta Sala Especializada al resolver, al menos, los expedientes SRE-PSC-172/2021, SRE-PSC-130/2021, SRE-PSC-129/2021, SRE-PSC-123/2021 y SRE-PSC-163/2021.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

*presentar ante la ciudadanía a partidos políticos y candidaturas registradas; sin embargo, la Sala Superior también la ha ligado con la **etapa de precampaña**³², dado que en los procesos de selección interna de candidaturas **se pueden emplear mensajes para posicionar a las precandidaturas frente a la militancia de un partido político.***

- 41. **Inclusive, los mensajes que se difundan en esta etapa pueden versar sobre temas de interés general y de debate o deliberación pública, sin que constituya una limitación a la posibilidad de formar parte en esos debates el que los temas concretos formen parte de la plataforma electoral de los partidos involucrados**³³.*
- 42. **No obstante, la libertad de configuración en los mensajes de precampaña que se pueden difundir en radio y televisión debe atender al principio de equidad en la competencia electoral, por lo que su contenido no debe ser tendente a posicionar su partido o sus precandidaturas de manera anticipada al exterior del proceso de selección interna o generar una ventaja indebida en el proceso electoral frente a los demás partidos y opciones políticas**³⁴.*
- 43. **En tal sentido, los partidos políticos deben emplear los tiempos que el Estado les asigna en radio y televisión, respetando los parámetros que resultan aplicables para cada etapa de los procesos electorales, con el propósito de respetar el modelo de comunicación política y el principio de equidad en la competencia que le subyace.***

...

Al respecto, es menester referir que dicha sentencia fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante sentencia dictada en el expediente SUP-REP-103/2022.

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.

³² Véanse las sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC-158/2017 y SUP-REP-26/2018.

³³ Véanse, al menos, las sentencias emitidas por la Sala Superior en los expedientes SUP-REP-146/2017, SUP-REP-26/2018, así como SUP-REP-32/2018 y acumulado.

³⁴ Véase la jurisprudencia de la Sala Superior 32/2016 de rubro "PRECANDIDATO ÚNICO. PUEDE INTERACTUAR CON LA MILITANCIA DE SU PARTIDO POLÍTICO, SIEMPRE Y CUANDO NO INCURRA EN ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA", en la que se definió que la interacción de una precandidatura única frente a la militancia de su partido tiene como límite objetivo el no incurrir en actos anticipados de campaña que le generen una ventaja indebida en el proceso electoral.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

C. Medidas cautelares en su vertiente de Tutela Preventiva

Como se mencionó, el partido político denunciante solicitó el dictado de medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, en los siguientes términos: *se ordene al partido denunciado se abstenga de incorporar calumnias en sus spots para radio y televisión, dentro del proceso electoral local 2023-20224 en la Ciudad de México*, solicitud que, a consideración de esta Comisión de Quejas y Denuncias es igualmente **improcedente**.

Lo anterior es así, porque las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, tienen por objeto **prevenir la comisión de hechos infractores**, por lo que, si bien es posible que se dicten sobre hechos futuros a fin de evitar que atenten contra el orden jurídico, para su adopción, la autoridad electoral ha de contar con información suficiente que, después de una valoración de verosimilitud, arroje la probabilidad actual, real y objetiva de que se verificarán, repetirán o continuarán las conductas que se aducen transgresoras de la ley, esto es, se requiere la existencia de un riesgo o peligro real en la afectación de los principios rectores de la materia electoral y no la mera posibilidad de que así suceda.

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

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

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

Así las cosas, toda vez que, bajo la apariencia del buen derecho, este órgano colegiado considera que no existe justificación para limitar o condicionar el ejercicio del Partido Acción Nacional, pues en el caso de que pautara en otros materiales propagandísticos para su difusión en radio y/o televisión, con características



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

similares a los denunciados tendrían que ser analizados en sus méritos, en el contexto en el que se difundan.

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

Aunado a que, como se razonó en apartados previos, no se advirtió la presunta comisión de una conducta ilícita que amerite el dictado de medidas cautelares a efecto de ordenar el retiro o suspensión de los promocionales denunciados, lo que tiene como consecuencia la improcedencia de la tutela preventiva solicitada al no existir una base de aparente violación a la normativa electoral.

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 la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por MORENA, respecto de los promocionales **“PRE GOB CDMX PALMA TV”** folio **RV00781-23 [Televisión]** y **“PRE GOB CDMX PALMA RADIO”** folio **RA00923-23**



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Acuerdo Núm. ACQyD-INE-264/2023
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
Exp. UT/SCG/PE/MORENA/CG/1145/PEF/159/2023

[Radio]; de conformidad con los argumentos esgrimidos en el **considerando CUARTO, numeral IV, apartados A y B.**

SEGUNDO. Se declara la **improcedencia** de la medida cautelar solicitada por MORENA, **en su vertiente de TUTELA PREVENTIVA**, de conformidad con los argumentos esgrimidos en el considerando **CUARTO, numeral IV, apartado C**, del presente acuerdo.

TERCERO. Se instruye al Encargado del despacho de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

CUARTO. En términos del considerando **QUINTO**, la presente resolución es impugnabile mediante 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 Sexta Sesión Extraordinaria Urgente** de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias, celebrada el **trece 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